

ЗАКОН

О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

ДЕО ПРВИ

УВОДНЕ ОДРЕДБЕ И ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Управни поступак

Члан 1.

Управни поступак јесте скуп правила која државни органи, органи покрајинске аутономије и јединица локалне самоуправе, предузећа, установе, организације, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и појединци којима су поверена јавна овлашћења (у даљем тексту: органи) примењују када поступају у управним стварима.

Управна ствар

Члан 2.

(1) Управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге.

(2) Управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар.

Општи и посебан управни поступак

Члан 3.

(1) Овај закон примењује се на поступање у свим управним стварима.

(2) Поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом.

Употреба језика и писма

Члан 4.

(1) У управном поступку у службеној употреби је српски језик и ћирилично писмо, а латиничко писмо на начин утврђен законом.

(2) На подручјима на којима је у службеној употреби и језик националне мањине поступак се води и на њеном језику, уз коришћење њеног писма, у складу са законом.

II. ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

Начело законитости и предвидивости

Члан 5.

(1) Орган поступа на основу закона, других прописа и општих аката.

(2) Када је законом овлашћен да одлучује по слободној оцени, орган одлучује у границама законом датог овлашћења и сагласно циљу због кога је овлашћење дато.

(3) Када поступа у управној ствари, орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима.

НАЧЕЛО СРАЗМЕРНОСТИ

ЧЛАН 6.

(1) Орган може да ограничи право странке или да утиче на њен правни интерес само поступањем које је неопходно да се њиме оствари сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари друкчијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке.

(2) Када се странци и другом учеснику у поступку налаже обавеза, орган је дужан да примени оне од прописаних мера које су по њих повољније ако се и њима остварује сврха прописа.

Начело заштите права странака и остваривања јавног интереса

Члан 7.

Орган је дужан да омогући странци да што лакше заштити и оствари своја права и правне интересе, али не на штету права и правних интереса трећих лица, нити јавног интереса.

Начело помоћи странци

Члан 8.

(1) Орган по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буде на штету права која им припадају.

(2) Кад орган, с обзиром на чињенично стање, сазна или оцени да странка и други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозорава их на то.

(3) Ако у току поступка дође до измене прописа који је од значаја за поступање у управној ствари, орган ће о томе информисати странку.

Начело делотворности и економичности поступка

Члан 9.

(1) Орган је дужан да странкама омогући да успешно и целовито остваре и заштите права и правне интересе.

(2) Поступак се води без одуговлачења и уз што мање трошкова по странку и другог учесника у поступку, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања.

(3) Орган је дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, да их прибавља и обрађује.

(4) Орган може од странке да захтева само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција.

Начело истине и слободне оцене доказа

Члан 10.

(1) Орган је дужан да правилно, истинито и потпуно утврди све чињенице и околности које су од значаја за законито и правилно поступање у управној ствари.

(2) Овлашћено службено лице одлучује по свом уверењу које чињенице узима као доказане, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка.

Право странке на изјашњавање

Члан 11.

(1) Странци мора да се пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за одлучивање у управној ствари.

(2) Без претходног изјашњавања странке може се одлучити само када је то законом дозвољено.

Начело самосталности

Члан 12.

(1) Орган поступа у управној ствари самостално, у оквиру својих овлашћења.

(2) Овлашћено службено лице самостално утврђује чињенично стање и на основу тога примењује законе и друге прописе на управну ствар.

Право на жалбу и приговор

Члан 13.

(1) Против решења донесеног у првом степену, односно ако орган у управној ствари није одлучио у прописаном року, странка има право на жалбу, ако законом није друкчије прописано.

(2) Странка има право на приговор у случајевима утврђеним овим законом.

(3) Надлежни државни органи могу да изјаве жалбу и приговор када су на то овлашћени законом.

Начело правноснажности решења

Члан 14.

Решење против кога не може да се изјави жалба, нити покрене управни спор (правноснажно решење), а којим је странка стекла одређена права односно којим су јој одређене обавезе, може да се поништи, укине или измени само у случајевима који су законом одређени.

Начело приступа информацијама и заштите података

Члан 15.

(1) Орган је дужан да омогући приступ информацијама од јавног значаја у складу са законом.

(2) Тајни и лични подаци штите се у управном поступку у складу са законом.

ДЕО ДРУГИ

УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ

I. УПРАВНИ АКТ

Појам и врсте

Члан 16.

(1) Управни акт, у смислу овог закона, јесте појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима.

(2) Управни акти су решења и закључци.

(3) Решења и закључци могу имати и други назив, ако је то посебним законом предвиђено.

Почетак правних дејстава управног акта

Члан 17.

Управни акт почиње да производи правна дејства од када је странка о њему обавештена, ако њиме није одређено да правна дејства почињу касније.

II. ГАРАНТНИ АКТ

Појам

Члан 18.

(1) Гарантни акт је писани акт којим се орган обавезује да, на одговарајући захтев странке, донесе управни акт одређене садржине.

(2) Гарантни акт доноси се кад је то посебним законом одређено.

Недоношење управног акта сагласно гарантном акту

Члан 19.

(1) Орган доноси управни акт сагласно гарантном акту само ако странка то захтева.

(2) Против управног акта странка може поднети жалбу кад управни акт није донет сагласно гарантном акту.

(3) Орган није дужан да донесе управни акт сагласно гарантном акту:

1) ако захтев за доношење управног акта не буде поднет у року од годину дана од дана издавања гарантног акта или другом року одређеном посебним законом;

2) ако се чињенично стање на коме се заснива захтев за доношење управног акта битно разликује од оног описаног у захтеву за доношење гарантног акта;

3) ако је измењен правни основ на основу кога је гарантни акт донет тако што се новим прописом предвиђа поништавање, укидање или измена управних аката донетих на основу ранијих прописа;

4) кад постоје други разлози одређени посебним законом.

Заштита интереса

Члан 20.

Гарантни акт не сме бити противан јавном интересу, нити правном интересу трећих лица.

Примена овог закона

Члан 21.

На гарантни акт сходно се примењују одредбе овог закона о управном акту.

III. УПРАВНИ УГОВОР

Управни уговор и његова дозвољеност

Члан 22.

(1) Управни уговор је двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари.

(2) Садржина управног уговора не сме бити противна јавном интересу нити правном интересу трећих лица.

Измена управног уговора због промењених околности

Члан 23.

(1) Ако би, због околности насталих после закључења управног уговора које се нису могле предвидети у време закључења уговора, испуњење обавезе за једну уговорну страну постало битно отежано, она може од друге уговорне стране захтевати да се уговор измени и прилагоди насталим околностима.

(2) Орган решењем одбија захтев странке ако нису испуњени услови за измену уговора или ако би измена уговора изазвала штету по јавни интерес која би била већа од штете коју би претрпела странка.

Право органа да раскине уговор

Члан 24.

(1) Орган може да раскине управни уговор:

1) ако изостане сагласност странке да се уговор измени због промењених околности;

2) ако странка не испуњава уговорне обавезе;

3) ако је то неопходно да би се отклонила тешка и непосредна опасност по живот и здравље људи и јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, а то не може успешно да се отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права.

(2) Орган раскида управни уговор решењем у коме изричито наводи и јасно образлаже разлоге за раскид.

Приговор странке због неиспуњења уговорних обавеза

Члан 25.

Ако орган не испуњава уговорне обавезе, странка не може да раскине управни уговор, али може да изјави приговор.

Примена овог закона и закона којим се уређују облигациони односи

Члан 26.

На управне уговоре сходно се примењују остале одредбе овог закона и супсидијарно одредбе закона којим се уређују облигациони односи.

IV. УПРАВНЕ РАДЊЕ

1. Појам

Члан 27.

Управне радње су материјални акти органа који утичу на права, обавезе или правне интересе странака, као што су вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти.

2. Приговор против управне радње

Члан 28.

(1) Против управне радње може да се изјави приговор. Приговор може да се изјави и ако орган не предузме управну радњу коју је по закону дужан да предузме.

(2) У оба случаја, приговор је дозвољен само ако управна радња није повезана са доношењем управног акта.

3. Издавање уверења о чињеницама о којима се води службена евиденција

Члан 29.

(1) Органи издају странкама, на усмени или писани захтев, уверења и друге исправе (сертификате, потврде итд.) о чињеницама о којима воде службену евиденцију у складу са законом.

(2) Уверења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција издају се сагласно подацима из службене евиденције, и имају доказну вредност јавне исправе.

(3) Уверења и друге исправе издају се, по правилу, истог дана кад је странка поднела захтев, а најкасније у року од осам дана, ако посебним прописом није друкчије предвиђено.

(4) Захтев странке за издавањем уверења и друге исправе може да се одбије решењем. Ако орган у року од осам дана не изда уверење или другу исправу, нити решење којим одбија захтев, странка може да изјави жалбу као да је захтев одбијен.

(5) Странка која сматра да уверење или друга исправа о чињеницама о којима се води службена евиденција нису издати сагласно подацима из службене евиденције, може да захтева њихову измену или издавање новог уверења или друге исправе. Овај захтев може да се одбије решењем. Ако орган у року од осам дана не измени издато уверење или другу исправу или не изда ново уверење или другу исправу, нити изда решење којим одбија захтев – странка може да изјави жалбу као да је захтев одбијен.

4. Издавање уверења о чињеницама о којима се не води службена евиденција

Члан 30.

(1) Органи издају странкама, на усмени или писани захтев, уверења и друге исправе о чињеницама о којима не воде службену евиденцију, када је то прописом одређено и пошто претходно потребне чињенице утврде у доказном поступку.

(2) Уверење или друга исправа или решење којим се одбија захтев странке издају се у року од 30 дана од подношења захтева, ако законом или другим прописом није одређен краћи рок. У супротном, странка може да изјави жалбу као да је захтев одбијен.

(3) Орган који води поступак у коме су уверење или друга исправа поднети као доказ, није везан њиховом садржином и може самостално да утврђује чињенице које су у њима садржане.

V. ПРУЖАЊЕ ЈАВНИХ УСЛУГА

Појам

Члан 31.

(1) Под пружањем јавних услуга сматра се обављање привредне и друштвене делатности односно послова за које је законом утврђено да се врше у општем интересу, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања.

(2) Под пружањем јавних услуга сматра се и обављање делатности односно послова управе од стране органа, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања.

(3) Јавне услуге пружају се тако да обезбеде уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и правних интереса корисника јавних услуга и задовољавање њихових потреба.

Приговор због начина пружања јавних услуга

Члан 32.

Приговор може да се изјави пружаоцу јавних услуга који не обезбеђује уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права грађана и организација и задовољавање потреба корисника.

ДЕО ТРЕЋИ

ОСНОВНА ПРАВИЛА ПОСТУПКА

I. УЧЕСНИЦИ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

1. Надлежност органа

Стварна надлежност

Члан 33.

(1) Стварна надлежност органа одређује се прописима који уређују одређену управну област или надлежност појединих органа.

(2) Ако се стварна надлежност тако не одреди, а не може да се одреди ни према природи управне ствари, стварно надлежан је орган у чијем су делокругу послови опште управе.

Месна надлежност

Члан 34.

(1) Месна надлежност органа одређује се:

1) у управним стварима које се тичу непокретности – према месту где се налази;

2) у управним стварима које се тичу пословне или друге делатности странке – према седишту странке или месту где се делатност обавља или би требало да се обавља;

3) у управним стварима које се тичу послова из надлежности органа – према седишту органа, односно седишту његове подручне јединице ако се ствар односи на послове подручне јединице;

4) у управним стварима које се тичу брода или ваздухоплова или у којима је повод за вођење поступка настао на броду или ваздухоплову – према луци уписа брода или матичном аеродрому ваздухоплова;

5) у осталим управним стварима – према пребивалишту странке, а ако странка нема пребивалиште у Републици Србији – према њеном боравишту, а ако она нема ни боравиште у Републици Србији – према њеном последњем пребивалишту или боравишту у Републици Србији.

(2) Ако месна надлежност не може да се одреди према изложеним правилима одређује се према месту у коме је настао повод за вођење управног поступка.

Месна надлежност више органа

Члан 35.

(1) Ако је истовремено месно надлежно више органа, надлежан је онај пред којим је прво покренут поступак.

(2) Месно надлежни органи могу да се споразумеју који ће од њих да води поступак.

(3) Сваки месно надлежан орган мора на свом подручју да предузме радње које не трпе одлагање.

(4) Орган пред којим је покренут поступак задржава месну надлежност и ако у току поступка настану чињенице због којих месно надлежан постане други орган. Он може да уступи предмет другом органу ако то знатно олакшава поступак, нарочито странци.

Обавезност правила о стварној и месној надлежности

Члан 36.

(1) Стварна и месна надлежност органа не могу да се мењају договором органа, органа и странака или самих странака.

(2) Орган пази по службеној дужности у току целог поступка на своју стварну и месну надлежност и, ако нађе да није надлежан, уступа списе надлежном органу.

(3) Орган може да преузме поступање у одређеној управној ствари из надлежности другог органа или да поступање у одређеној управној ствари пренесе на други орган, само кад је то законом одређено.

Посебна ограничења надлежности

Члан 37.

(1) Службене радње у зградама и другим објектима које користи Војска Србије предузимају се када их орган пријави надлежном војном органу.

(2) Службене радње у зградама и другим објектима за посебне намене које се користе за војне потребе у министарству надлежном за послове одбране или Војсци Србије предузимају се по одобрењу министра надлежног за послове одбране.

Сукоб надлежности

Члан 38.

(1) Сукоб надлежности настаје кад се два органа изјасне да јесу или да нису надлежни у истој управној ствари.

(2) Предлог за одлучивање о сукобу надлежности подноси орган који се последњи изјаснио да је надлежан или да није надлежан, а може га поднети и странка.

(3) О сукобу надлежности између органа одлучује, у року од 15 дана од подношења предлога, орган који је прописом одређен. Тај орган одређује који је орган надлежан и како се отклањају последице радњи ненадлежног органа, па списе доставља надлежном органу.

2. Овлашћено службено лице

Овлашћено службено лице и делегација овлашћења

Члан 39.

(1) Орган поступа у управној ствари преко овлашћеног службеног лица.

(2) Овлашћено службено лице, у смислу овог закона, јесте лице које је распоређено на радно место које чине и послови вођења поступка и одлучивања у управној ствари, или само послови вођења поступка или предузимања појединих радњи у поступку.

(3) Ако службено лице није одређено, решење у управном поступку доноси руководилац органа.

(4) Орган на погодан начин објављује која су службена лица овлашћена за одлучивање у управним стварима, а која за предузимање радњи у поступку пре доношења решења.

(5) Колегијални орган може да овласти свог члана да води управни поступак и припрема одлуку.

Изузеће овлашћеног службеног лица

Члан 40.

(1) Овлашћено службено лице мора бити изузето:

1) ако је у поступку странка, сведок, вештак или законски заступник или пуномоћник странке;

2) ако је са странком, законским заступником или пуномоћником странке крвни сродник у правој линији, а у побочној линији до четвртог степена

закључно, супружник или ванбрачни партнер или сродник по тазбини до другог степена закључно, па и када је брачна заједница престала;

3) ако је са странком у односу старатеља, усвојитеља, усвојеника или хранитеља;

4) ако је са законским заступником или пуномоћником странке у односу усвојитеља или усвојеника;

5) ако је учествовало у првостепеном поступку;

6) ако остварује накнаду или друга примања од странке или је ангажовано у управном одбору, надзорном одбору или радном или стручном телу странке;

7) ако исход поступка може да му донесе директну корист или штету;

8) ако постоје друге чињенице које доводе у сумњу његову непристрасност.

(2) Чим сазна да постоји неки разлог за изузеће из става (1) тач. 1) – 7) овог члана, овлашћено службено лице застаје с поступком и о разлогу за изузеће одмах обавештава лице или орган који одлучује о изузећу. Кад сазна да постоји разлог за изузеће из тачке 8) овог члана оно о томе само обавештава лице или орган који одлучује о изузећу.

(3) Изузеће овлашћеног службеног лица може да захтева странка, у ком случају овлашћено службено лице поступа као да је оно сазнало да постоји неки разлог за изузеће. Странка је дужна да у захтеву наведе чињенице због којих сматра да постоји разлог за изузеће.

(4) Одредбе овог члана о разлозима за изузеће овлашћеног службеног лица сходно се примењују и на изузеће записничара и вештака.

(5) О томе да ли постоје разлози за изузеће записничара и вештака одлучује овлашћено службено лице.

Одлучивање о изузећу овлашћеног службеног лица

Члан 41.

(1) О изузећу овлашћеног службеног лица одлучује руководилац органа, о изузећу руководиоца органа одлучује орган који је прописом одређен, а ако то није случај – другостепени или надзорни орган.

(2) О изузећу члана колегијалног органа одлучује председавајући колегијалног органа, а о изузећу председавајућег – колегијални орган.

(3) О изузећу се одлучује у року од пет дана од пријема обавештења овлашћеног службеног лица или захтева за изузеће.

(4) Колегијални орган чији је члан изузет наставља поступак без њега.

3. Сарадња и службена помоћ

Јединствено управно место

Члан 42.

(1) Ако је за остваривање једног или више права потребно поступање једног или више органа, странка се обраћа јединственом управном месту.

(2) Успостављањем јединственог управног места не утиче се на надлежност органа нити на право странке да се директно обраћа надлежном органу.

(3) На јединственом управном месту врши се:

1) поучавање подносиоца захтева, на начин како би то чинио надлежни орган, о томе шта је све органима потребно да би поступили по захтеву;

2) примање захтева за признавање права или друго поступање у управној ствари, мишљења, објашњења, коментара, као и докумената и правних средстава, сагласно пропису, и њихово достављање надлежним органима;

3) обавештавање подносиоца захтева о томе које је радње предузео надлежни орган и правним актима које је донео.

(4) Ове радње могу се вршити електронским путем, путем поште, или на други погодан начин.

(5) Рокови за одлучивање о захтеву странке пред надлежним органима почињу да теку од када је поднет уредан захтев на јединственом управном месту.

(6) Ближе услове, критеријуме и мерила који се примењују у поступку одређивања јединственог управног места, као и начин сарадње надлежних органа у вези са поступањем и обављањем послова на јединственом управном месту прописује Влада.

Међународна правна помоћ

Члан 43.

(1) Правна помоћ иностраним органима пружа се под условом узајамности.

(2) Домаћи орган пружа правну помоћ иностраном органу како је то законом одређено, или како инострани орган затражи ако то није супротно домаћем јавном поретку.

4. Странка у управном поступку и њено заступање

Странка у управном поступку

Члан 44.

(1) Странка у управном поступку јесте физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управног поступка и свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка.

(2) Странка у управном поступку може да буде и орган, организација, насеље, група лица и други који нису правна лица, под условима под којима физичко или правно лице може да буде странка, или кад је то одређено законом.

(3) Заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности, који су организовани сагласно прописима, могу да имају својство странке у управном поступку ако исход управног поступка може да утиче на интересе које заступају.

Обустављање поступка због престанка постојања странке

Члан 45.

Ако наступи смрт физичког лица или правно лице престане да постоји, а права, обавезе и правни интереси о којима се одлучује не могу да пређу на наследнике односно правне следбенике, поступак се обуставља.

Процесна способност и заступање странке

Процесна способност

Члан 46.

Странка која је потпуно пословно способна може сама да предузима радње у поступку (процесна способност).

Законски заступник и овлашћени представник странке

Члан 47.

(1) Странку која није процесно способна заступа законски заступник.

(2) Правно лице предузима радње у поступку преко законског заступника или овлашћеног представника који је одређен општим актом правног лица.

(3) Орган као странка у поступку предузима радње преко овлашћеног представника, организација која није правно лице преко лица које је одређено њеним актом, а насеље, група лица и друге странке које нису правна лица – преко лица које овласте, ако друкчије није прописано.

(4) Орган пази по службеној дужности у току целог поступка да ли је странка заступана сагласно закону.

Привремени заступник

Члан 48.

(1) Орган решењем поставља странци привременог заступника: ако није процесно способна, а нема законског заступника; ако правно лице, организација, насеље и друга странка која није правно лице нема овлашћеног представника; ако странку заступа законски заступник чији су интереси супротни интересима странке; ако противне странке заступа исти законски заступник; ако радњу треба предузети према странци чије пребивалиште или боравиште није познато, а нема пуномоћника – све под условом да је ствар хитна, а поступак мора да се спроведе.

(2) Решење о постављању привременог заступника странци чије пребивалиште или боравиште није познато, објављује се на веб презентацији и огласној табли органа.

(3) Привремени заступник поставља се и када радња не трпи одлагање, а странка, њен законски заступник, овлашћени представник или пуномоћник не могу бити благовремено позвани да присуствују радњи.

(4) Привремени заступник може да одбије заступање само из разлога одређених посебним прописима.

(5) О постављању привременог заступника странци која није процесно способна одмах се обавештава орган старатељства.

(6) Радње које привремени заступник предузме у границама овлашћења имају правна дејства као да их је предузела странка.

(7) Привремени заступник учествује само у поступку у коме је постављен и предузима само радње за које је постављен и док не престану разлози због којих је постављен.

(8) Жалба против решења којим се поставља привремени заступник не одлаже извршење решења.

Пуномоћник

Појам и однос са странком

Члан 49.

(1) Странка или законски заступник странке може да овласти пуномоћника да је заступа у поступку, изузев да даје изјаве које само странка може дати. Постојање пуномоћника не спречава странку да сама предузима радње у поступку.

(2) Пуномоћје се даје у писаном облику или усмено на записник. Ако посумња у истинитост пуномоћја, орган налаже странци да поднесе оверено пуномоћје.

(3) Пуномоћник може бити свако ко је потпуно пословно способан, изузев лица које се бави надриписарством. Овом лицу орган ускраћује заступање решењем против кога је дозвољена жалба која не одлаже извршење решења и о томе обавештава странку.

(4) Радње које пуномоћник предузме у границама пуномоћја имају правна дејства као да их је предузела странка.

Дужност органа

Члан 50.

(1) Орган пази по службеној дужности у току целог поступка да ли је лице које се појављује као пуномоћник овлашћено за заступање.

(2) Орган може дозволити да поједине радње у поступку предузме у име странке лице које није приложило пуномоћје, под условом да пуномоћје приложи у року који орган одреди.

(3) Док не истекне тај рок, орган не може да оконча поступање у управној ствари, а ако тај рок буде пропуштен – предузете радње остају без правног дејства.

Обим пуномоћја

Члан 51.

(1) Обим пуномоћја процењује се из садржине пуномоћја.

(2) Пуномоћје се даје за цео поступак или поједине радње, а и временски може да се ограничи.

Престанак пуномоћја

Члан 52.

(1) Пуномоћје не престаје смрћу или губитком процесне способности странке или смрћу, губитком процесне способности или променом законског заступника странке, али наследник, правни следбеник странке, односно њен нови законски заступник може опозвати раније дато пуномоћје.

(2) Пуномоћје престаје смрћу или губитком процесне способности пуномоћника или престанком правног лица.

(3) Странка може увек опозвати пуномоћје, а пуномоћник може увек отказати пуномоћје изузев док траје нека радња у поступку.

Заједнички представник и заједнички пуномоћник странака

Члан 53.

(1) Две или више странака могу у истом поступку, ако друкчије није прописано, одредити која од њих иступа као заједнички представник или узети заједничког пуномоћника.

(2) Орган може, ако друкчије није прописано, наложити странкама са истим захтевима да у одређеном року одреде лице које их представља или да узму заједничког пуномоћника. Ако странке то пропусте, орган може да им постави заједничког представника или пуномоћника, чија овлашћења трају док странке не одреде другог.

(3) Странке задржавају самосталност у поступку упркос постојању заједничког пуномоћника или представника.

Стручни помагач

Члан 54.

(1) Странци је дозвољено да у поступку у коме је потребно стручно познавање управне ствари доведе стручно лице које јој даје објашњења и савете (стручни помагач).

(2) Стручни помагач није заступник странке.

Преводјење и тумачи

Члан 55.

(1) Ако се поступак не води на језику странке или другог учесника у поступку, а они не разумеју српски језик, преводи им се, на њихов захтев, ток поступка и омогућава обавештавање на њиховом језику и писму, односно језику и писму који разумеју.

(2) Особа са инвалидитетом има право да општи и прати ток поступка преко тумача, или на други одговарајући начин, у складу са законом.

II. ОПШТЕЊЕ ОРГАНА И СТРАНАКА

1. Начини општења

Основне одредбе

Члан 56.

(1) Орган и странка опште у писаном или усменом облику, на брз и ефикасан начин, али тако да се омогући правна сигурност и економичност поступка.

(2) Општење у писаном облику обухвата општење електронским путем и у папирном облику.

(3) Електронски документ потписује се сагласно закону.

Посебне одредбе о електронском општењу

Члан 57.

(1) Орган објављује на својој веб презентацији обавештења о могућности електронског општења између органа и странке, о томе да се органу подносе електронска документа и да орган упућује странци електронска документа, као и о начину на који то чини.

(2) Странка електронским путем општи са органом ако се претходно са тим сагласи или ако је то посебним прописом одређено.

(3) Ако електронски документ који је послат странци није читљив, она може да захтева да јој орган упути тај документ у другом погодном облику. Ако није читљив електронски документ који је послат органу, орган захтева да странка поднесе тај документ у другом погодном облику у року који одреди и обавештава странку да ће се, ако не поступи у датом року, сматрати да није ни поднела документ.

2. Поднесци

Облик и садржина поднеска

Члан 58.

(1) Поднесци су захтеви, предлози, обрасци, пријаве, молбе, жалбе, представке, приговори, обавештења, саопштења и друге врсте писаног обраћања странке органу.

(2) Поднесак мора да буде разумљив и да садржи све што је потребно да би по њему могло да се поступа, а нарочито: лично или пословно име, пребивалиште, односно боравиште, седиште и назив органа коме се подноси, управну ствар која је предмет поступка, сврху поднеска, адресу на коју орган странци треба да доставља акте и потпис подносиоца поднеска.

(3) Поднесак може имати и друкчију садржину, ако је то прописом одређено.

Неуредан поднесак

Члан 59.

(1) Поднесак је неуредан ако има недостатке који орган спречавају да поступа по њему, ако није разумљив или ако није потпун. У том случају орган у року од осам дана од пријема поднеска обавештава подносиоца на који начин да уреди поднесак и то у року који не може бити краћи од осам дана, уз упозорење на правне последице ако не уреди поднесак у року.

(2) Ако поднесак не буде уређен у року, орган решењем одбацује поднесак.

(3) Ако поднесак буде уређен у року, сматра се да је од почетка био уредан, ако законом није друкчије предвиђено.

Предаја поднесака

Члан 60.

(1) Поднесци се предају органу коме су насловљени, ако неки други орган није овлашћен да прими поднесак.

(2) Поднесци се предају непосредно органу, преко поште, дипломатско-конзуларног представништва, електронским путем, у складу са законом, или се саопштавају усмено на записник.

(3) Кратке и хитне изјаве странке могу, ако друкчије није прописано, да саопште телефоном, телеграмом, електронским путем и на други погодан начин, ако је то могуће по природи ствари. Овлашћено службено лице о томе ставља забелешку у спису, која садржи лично име лица које даје и прима саопштење.

Евидентирање и потврда о пријему поднеска

Члан 61.

(1) Орган је дужан да евидентира поднесак који је примио према редоследу пријема и да потврди пријем поднеска без наплаћивања таксе.

(2) Пријем поднеска послатог електронским путем потврђује се одмах, на исти начин на који је поднесак послат.

Подношење поднеска ненадлежном органу

Члан 62.

Ако орган није надлежан да прими поднесак који му се предаје или саопштава прослеђује га надлежном органу и о томе обавештава подносиоца. Ако не може да утврди који је орган надлежан упозорава подносиоца да ће, без одлагања, решењем одбацити поднесак због ненадлежности.

3. Записници

Састављање и садржина записника

Члан 63.

(1) Записник се саставља о усменој расправи, другој важнијој радњи у поступку и о важнијим усменим изјавама странака, других учесника у поступку и трећих лица.

(2) У записник се уноси назив органа, радња која се предузима, место, дан и час када се радња предузима, управна ствар која је предмет поступка, лична имена овлашћених службених лица, присутних странака, њихових заступника и других лица и опис тока и садржине предузете радње и датих изјава као и податак о исправама које су коришћене.

(3) Ако лице одбије да потпише записник или оде са места предузимања радње пре него што је записник закључен, то се уноси у записник, са разлогима због којих је одбијено потписивање записника.

(4) Записник који је сачињен сагласно пропису јесте јавна исправа и доказ о току и садржини предузетих радњи и датих изјава, изузев у деловима на које је стављена примедба.

4. Разгледање списка и обавештавање о току поступка

Право на разгледање списка и обавештавање

Члан 64.

(1) Право на разгледање списка састоји се од права странке да разгледа списе у присуству службеног лица, да о свом трошку умножи или добије копију списка и да јој се копија списка, о њеном трошку, достави преко поште или на други погодан начин. Списи се разгледају у просторијама органа који чува списе. У оправданим случајевима, списи могу да се разгледају у просторијама другог органа или дипломатско-конзуларном представништву Републике Србије.

(2) Ако се документи чувају у електронском облику, орган омогућава разгледање и преузимање докумената у електронском или штампаном облику.

(3) Не смеју да се разгледају записници о већању и гласању и нацрти решења.

(4) Са списима који садрже тајне податке или податке о личности поступа се у складу са законом којим се уређује заштита тајних података, односно заштита података о личности.

(5) Податке о личности са којима се упозна у складу са законом, странка може да користи само ради остваривања права, обавеза или правног интереса у том управном поступку, као и права, обавеза или правног интереса на који може да утиче исход тог управног поступка.

(6) Право на разгледање списка у складу са одредбама овог члана има и заинтересовано лице које докаже свој правни интерес.

(7) Износ трошкова остваривања права на разгледање списка не може прећи износ неопходних трошкова органа за израду и достављање копије списка.

(8) Странка, заинтересовани орган и заинтересовано лице које докаже свој правни интерес, имају право на обавештавање о току поступка.

(9) Одредбама овог члана не дира се у остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја садржаним у документима који чине списе.

Захтев за разгледање списка и обавештавање о току поступка

Члан 65.

(1) Захтев за разгледање списка, као и захтев за обавештавање о току поступка, подноси се у писаном облику или усмено. Орган може од заинтересованог лица да затражи да у писаном облику или усмено образложи свој правни интерес.

(2) Орган је дужан да у року од осам дана од пријема захтева обавести странку или заинтересовано лице о томе како могу да разгледају и умноже списе и добију копију списка, или да решењем одбије захтев.

(3) Ако орган у наведеном року ништа не предузме, или одбаци, односно одбије захтев решењем, подносилац захтева може да поднесе жалбу другостепеном органу у року од осам дана.

III. ОБАВЕШТАВАЊЕ

1. Основне одредбе

Појам и начин обавештавања

Члан 66.

(1) Обавештавање је радња којом орган на погодан начин извештава странку и другог учесника о поступању у управној ствари.

(2) На обавештавање других учесника у поступку примењују се одредбе овог закона о обавештавању странке, ако законом није друкчије прописано.

(3) Ако друкчије није прописано, орган бира начин обавештавања, водећи рачуна о правној заштити странке, јавности обавештавања, економичном трошењу средстава и једноставности у поступку.

(4) Странка се обавештава електронским путем, путем поште, достављањем или на други погодан начин, или усмено – ако је присутна.

(5) Кратка и хитна обавештења могу да се дају телефоном, електронским путем или на други погодан начин, о чему се ставља забелешка у спису која садржи лично име лица које даје и прима обавештења.

(6) Орган обавештава саму странку, изузев ако она има законског заступника, пуномоћника или пуномоћника за пријем обавештења, када се они обавештавају.

(7) Кад је при обавештавању начињена очигледна грешка, сматра се да је обавештавање извршено на дан када је стварно извршено.

Места на којима се врши обавештавање

Члан 67.

(1) Странка се, по правилу, обавештава у стану, пословној просторији или на радном месту.

(2) Адвокат се обавештава у његовој канцеларији, при чему обавештавање може да се изврши и лицу запосленом у канцеларији.

(3) Обавештавање је могуће и на другом месту, ако се прималац обавештења са тим сагласи.

(4) Странка и законски заступник странке дужни су да одмах обавесте орган о томе да су променили пребивалиште, боравиште или седиште. Ако то пропусте, а службено лице не може да ступи у контакт с њима, странка се даље обавештава јавним достављањем (члан 78. овог закона).

(5) Кад пуномоћник или пуномоћник за пријем обавештења промени пребивалиште или боравиште, а о томе не обавести орган, обавештавање се даље одвија као да пуномоћник није одређен.

Обавештавање у посебним случајевима

Члан 68.

(1) Физичка и правна лица која се налазе у иностранству обавештавају се непосредно или дипломатским путем, ако потврђеним међународним уговором није друкчије предвиђено.

(2) Лица која се налазе у Војсци Србије обавештавају се преко надлежне команде, а припадници специјалних јединица министарства надлежног за унутрашње послове преко њихове команде.

(3) Лица која су лишена слободе обавештавају се преко управе установе у којој се налазе.

(4) У свим тим случајевима обавештавање је извршено када писмено буде предато примаоцу.

Пуномоћник за пријем обавештења

Члан 69.

(1) Странка може да одреди пуномоћника коме се упућују сва писмена која су насловљена на странку (пуномоћник за пријем обавештења), кад странка о њему у писаном облику или усмено извести орган који води поступак.

(2) Ако се странка или законски заступник странке налазе у иностранству а немају пуномоћника у Републици Србији орган њима, при упућивању првог писмена, оставља рок који не може бити дужи од 30 дана да одреде пуномоћника за пријем обавештења. При томе упозорава их да ће, ако то пропусте, поставити о њиховом трошку пуномоћника за пријем обавештења.

(3) Сматра се да је странка примила писмено када га прими пуномоћник за пријем обавештавања.

(4) Више од пет странака у истом поступку које немају супротне интересе и заједничког пуномоћника дужне су да на захтев органа одреде заједничког пуномоћника за пријем обавештења, у року који орган одреди. Ако то пропусте, орган им, о њиховом трошку, поставља заједничког пуномоћника за пријем обавештења.

(5) Он је овлашћен да изјави правно средство у име странке ако странци не може да проследи писмено, а она може да пропусти рок за изјављивање правног средства.

2. Поступци обавештавања

Обавештавање електронским путем

Члан 70.

(1) Обавештавање електронским путем може да буде неформално и формално.

(2) Формално обавештавање електронским путем одвија се сагласно закону и обавезно укључује потврду којом се доказује пријем документа.

(3) Формално обавештавање електронским путем изједначава се са достављањем.

Обавештавање путем поште

Члан 71.

(1) Обавештавање путем поште врши се обичном или препорученом поштом.

(2) Сматра се да је писмено које је упућено обичном поштом прималац примио седмог дана од када је предато поштанском оператору, ако је упућено на адресу у Републици Србији, односно петнаестог дана од када је предато поштанском оператору ако је упућено на адресу у иностранству. Прималац може да доказује да је писмено касније примио, односно да га није примио.

(3) Сматра се да је писмено које је упућено препорученом поштом примљено на дан који стоји у потврди о пријему пошиљке.

(4) Обавештавање препорученом поштом изједначава се са достављањем.

Достављање

Начини достављања

Члан 72.

(1) Достављање, као вид обавештавања, може бити лично, посредно и јавно.

(2) Лично и посредно достављање орган врши преко свог службеног лица или се врши преко поштанског оператора и електронским путем, у складу са законом.

(3) Прималац писмена може бити само изузетно позван да преузме писмено, ако то налажу природа или значај писмена.

Достављање правном лицу

Члан 73.

Достављање правном лицу врши се предајом писмена у седишту правног лица запосленом лицу у правном лицу, односно на посебну адресу за пријем поште која је регистрована у складу са законом, или заступнику правног лица на адресу из јавног регистра, односно на адресу његовог пребивалишта.

Време достављања

Члан 74.

(1) Достављање се врши радним даном од 8 до 20 сати.

(2) Орган из нарочито важних разлога може одлучити да се достављање изврши и у дан када се не ради, као и после 20 сати.

Лично достављање

Члан 75.

(1) Лично достављање обавезно је када од дана достављања почиње да тече рок који не може да се продужи, ако законом није друкчије предвиђено.

(2) Лично достављање обавезно је и онда када је то законом предвиђено.

(3) Лично достављање састоји се од уручења писмена лицу коме је оно насловљено (прималац).

(4) Ако прималац писмена одбије уручење, службено лице органа или поштански оператор (достављач) о томе сачињава белешку и потом оставља обавештење на месту на коме је писмено требало да буде уручено, у коме назначавача лично име примаоца, податке којим се писмено идентификује, просторију унутар органа у којој писмено може да се преузме, рок у коме се преузимање може извршити и датум када је обавештење остављено.

(5) Ако службено лице органа или поштански оператор (достављач) не затекне примаоца писмена на адреси на којој је требало да му се уручи писмено, достављач ће поново покушати доставу у року од 24 сата. Ако се прималац писмена поново не затекне на адреси на којој је требало да му се уручи писмено, достављач о томе сачињава белешку и потом оставља обавештење на месту на коме је писмено требало да буде уручено, у коме назначавача лично име примаоца, податке којим се писмено идентификује, просторију унутар органа у којој писмено може да се преузме, рок у коме се преузимање може извршити и датум када је обавештење остављено.

(6) Сматра се да је лично достављање извршено када истекне 15 дана од кад је обавештење остављено на месту на коме је писмено требало да буде уручено.

Посредно достављање

Члан 76.

(1) Ако лично достављање није обавезно, а прималац није пронађен на адреси на којој је требало да му се уручи писмено, оно може да буде уручено другом лицу које прихвати да га потом преда примаоцу и то, ако је могуће, најпре сваком пунолетном члану домаћинства примаоца или лицу које ради са примаоцем – ако писмено треба да се преда на радном месту примаоца.

(2) Писмено не може бити уручено лицу које је противна странка у истом поступку.

(3) Друго лице коме је писмено уручено потписује доставницу. Достављач уноси у доставницу и однос другог лица са примаоцем и датум када је другом лицу писмено уручено.

(4) Ако друго лице не прихвати да му се писмено уручи, оно се оставља на месту на коме је требало да буде уручено примаоцу, а време и датум остављања писмена и рок после кога се сматра да је достављање извршено назначавачу се на коверти и у доставници.

(5) Сматра се да је посредно достављање извршено када истекне 15 дана од кад је писмено уручено другом лицу или од када је оно остављено на месту на коме је требало да буде уручено примаоцу.

Доставница

Члан 77.

(1) Доставница је потврда о томе да је лично или посредно достављање извршено, која садржи лично име и адресу лица и податке којим се индетификује уручено писмено. Потписују је достављач и прималац или друго лице коме је писмено уручено. Поред тога они бројевима и словима на доставници уносе датум када им је писмено уручено.

(2) Ако прималац или друго лице коме је писмено уручено одбије да потпише доставницу, достављач то бележи на доставници и бројевима и словима исписује датум уручења писмена, чиме се сматра да је достављање уредно извршено.

(3) Доставница може бити у електронском облику.

Јавно достављање

Члан 78.

(1) Јавно достављање врши се:

1) ако ни један други начин достављања није могућ;

2) ако се доставља решење које се тиче већег броја лица која нису позната органу, а достављање на други начин није било могуће или одговарајуће;

3) у другим случајевима одређеним законом.

(2) Јавно достављање састоји се од објављивања писмена на веб презентацији и огласној табли органа. Писмено може да се објави и у службеном гласилу, дневним новинама или на други погодан начин.

(3) Сматра се да је јавно достављање извршено када истекне десет дана од када је писмено објављено на веб презентацији и огласној табли органа. Орган може из оправданих разлога да продужи рок. Ако се јавно доставља решење, његово образложење може да буде изостављено. Уз решење се дају обавештења о месту, просторији и начину увида у образложење.

IV. РОКОВИ

Одређивање и продужење рокова

Члан 79.

(1) За предузимање појединих радњи у поступку могу да буду одређени рокови.

(2) Ако рокови нису одређени законом или другим прописом, одређује их, с обзиром на околности случаја, овлашћено службено лице које води поступак.

(3) Рокови које одређује овлашћено службено лице, као и рокови одређени законом или прописима за које је предвиђена могућност продужења, могу се продужити на захтев заинтересованог лица, ако је захтев поднет пре истека рока и ако постоје оправдани разлози за продужење.

Рачунање рокова

Члан 80.

- (1) Рокови се рачунају на дане, месеце и године.
- (2) Ако је рок одређен на дане, дан када је обавештавање извршено, односно дан у који пада догађај од ког се рачуна трајање рока, не урачунава се у рок, већ се почетак рока рачуна од првог наредног дана. Рок који је одређен на месеце, односно на године завршава се истеком оног дана, месеца, односно године који по свом броју одговара дану када је обавештавање извршено, односно дану у који пада догађај од ког се рачуна трајање рока. Ако тог дана нема у последњем месецу, рок истиче последњег дана у том месецу.
- (3) Истек рока може се означити и календарским даном.
- (4) Почетак и ток рокова не спречавају дани у којима орган не ради.
- (5) Ако последњи дан рока пада на дан у коме орган не ради, рок истиче кад протекне први наредни радни дан.

Одржање рока

Члан 81.

- (1) Поднесак је предат у року ако надлежни орган прими поднесак пре него што рок истекне. Ако се рок у коме може да се предузме нека радња рачуна у данима, месецима или годинама, сматра се да је рок одржан ако је радња предузета пре истека последњег дана рока.
- (2) Ако је поднесак предат препорученом поштом, као дан пријема поднеска сматра се дан када је предат поштанском оператору.
- (3) Време када се сматра да је примљен поднесак који је упућен електронским путем уређује се посебним прописом.

Враћање у пређашње стање

Разлози и предлог

Члан 82.

- (1) Странци која из оправданог разлога пропусти рок за предузимање радње у поступку па изгуби право да је предузме, дозвољава се, на њен предлог, враћање у пређашње стање.
- (2) Враћање у пређашње стање дозвољава се и кад је из незнања или очигледне грешке поднесак предат благовремено, али ненадлежном органу.
- (3) Враћање у пређашње стање дозвољено је и странци која је очигледном омашком прекорачила рок, ако надлежни орган прими поднесак у наредна три дана од прекорачења рока, а странка би због прекорачења изгубила неко право.
- (4) Странка је дужна да у предлогу за враћање у пређашње стање наведе чињенице које су довеле до пропуштања и учини их барем вероватним.
- (5) Предлог за враћање у пређашње стање не може да се заснива на чињеницама које је орган већ оценио као недовољан разлог за продужење рока.
- (6) Ако се враћање у пређашње стање предлаже због тога што је пропуштен рок за предају поднеска, прилаже се и тај поднесак.

(7) Предлог за враћање у пређашње стање не зауставља ток поступка, али орган који одлучује о предлогу може да застане с поступком док решење о предлогу не постане коначно.

Рокови и надлежност

Члан 83.

(1) Предлог за враћање у пређашње стање подноси се у року од осам дана од када је престао разлог који је изазвао пропуштање, а ако је странка касније сазнала за пропуштање – у року од осам дана од када је сазнала за пропуштање.

(2) После истека три месеца од пропуштања не може се тражити враћање у пређашње стање, изузев ако је пропуштање изазвано вишом силом.

(3) Није дозвољен предлог за враћање у пређашње стање због пропуштања рока за подношење предлога за враћање у пређашње стање.

(4) Предлог за враћање у пређашње стање подноси се органу пред којим је требало предузети пропуштenu радњу, који решењем и одлучује о предлогу.

(5) Противној странци пружа се прилика да се изјасни о предлогу, ако се предлог не заснива на општепознатим чињеницама.

(6) Кад се одобри враћање у пређашње стање, поступак се враћа у стање у коме се налазио пре пропуштања и поништавају се решења и закључци који су донети услед пропуштања.

(7) Против решења којим је одобрено враћање у пређашње стање жалба није дозвољена, изузев ако је предлог био неблаговремен или недозвољен.

V. ТРОШКОВИ ПОСТУПКА

Појам

Члан 84.

Трошкови поступка јесу издаци за таксе, лични трошкови странке (трошкови доласка и губитка времена и зараде), неопходни и оправдани трошкови заступања странке и трошкови усмене расправе и извођења доказа (стварни трошкови сведока и стварни трошкови и награде вештака, тумача, преводилаца и привремених заступника, трошкови увиђаја и сл.), као и посебни издаци у готовом новцу органа који води поступак (путни трошкови службених лица, огласи и сл.).

Ко сноси трошкове поступка

Члан 85.

(1) Редовне трошкове поступка сноси орган.

(2) Орган сноси трошкове поступка који је покренут по службеној дужности и повољно окончан по странку, ако законом није друкчије предвиђено.

(3) Кад је првостепени поступак покренут захтевом странке, она сноси трошкове поступка.

(4) Кад у поступку учествују противне странке, странка чијим захтевом је покренут поступак који је окончан неповољно за њу, надокнађује противној странци оправдане трошкове, сразмерно делу захтева у којем није успела.

(5) Свака странка сноси своје трошкове поступка који је окончан поравнањем, ако у поравнању није друкчије одређено.

(6) Ако жалба буде одбачена или одбијена или жалилац одустане од жалбе, трошкове другостепеног поступка сноси жалилац. Ако жалба буде усвојена, трошкове другостепеног поступка сноси орган који је одлучивао у првом степену.

(7) Лице које учествује у поступку сноси трошкове радњи које проузрокује својом кривицом.

Ко претходно сноси трошкове поступка

Члан 86.

(1) Претходно, пре него што се одлучи о томе ко сноси трошкове поступка, странка сноси трошкове поступка који је покренут њеним захтевом или жалбом, а ако у првостепеном поступку учествују противне странке – свака претходно сноси своје трошкове.

(2) Ако је поступак покренут захтевом странке, а са сигурношћу може да се предвиди да ће испитни поступак изазвати посебне новчане издатке (због увиђаја, вештачења, доласка сведока и сл.), орган може решењем наложити странци да у одређеном року унапред положи новац којим се покривају предвиђени новчани издаци. Ако странка то пропусти, орган може одустати од извођења доказа или обуставити поступак, ако настављање поступка није у јавном интересу. Исто важи и кад је странка предложила обезбеђење доказа пре покретања поступка.

(3) Ако је поступак покренут по службеној дужности, трошкове поступка претходно сноси орган, ако законом није друкчије предвиђено.

Одлучивање о трошковима поступка

Члан 87.

(1) Странка може да захтева накнаду трошкова до окончања поступка.

(2) О трошковима поступка одлучује се решењем о управној ствари.

(3) Ако другостепени орган сам реши управну ствар, он одлучује и о трошковима првостепеног и другостепеног поступка.

Накнада трошкова и награде другим учесницима поступка

Члан 88.

(1) Сведоци имају право на накнаду стварних трошкова који су настали у вези с поступком, а вештаци, тумачи, преводиоци и привремени заступници и право на награду.

(2) Они су дужни да захтевају накнаду стварних трошкова и награду још при предузимању тражене радње, а најкасније у року од осам дана од предузимања радње, иначе губе та права. Овлашћено службено лице упозорава их на последице пропуштања да поставе захтев и службену белешку о томе уноси у записник.

Ослобађање од плаћања трошкова

Члан 89.

(1) Странка може бити ослобођена од плаћања трошкова у целини или делимично ако не може да сноси трошкове без штете по своје нужно издржавање или нужно издржавање своје породице или ако је то предвиђено потврђеним међународним уговором.

(2) О захтеву странке одлучује се решењем.

ДЕО ЧЕТВРТИ
ПРВОСТЕПЕНИ ПОСТУПАК
I. ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА И ЗАХТЕВИ СТРАНКА

1. Начин покретања поступка

Члан 90.

- (1) Поступак се покреће захтевом странке или по службеној дужности.
- (2) Поступак се покреће по службеној дужности кад је то прописом одређено или кад орган утврди или сазна да је, с обзиром на чињенично стање, неопходно да се заштити јавни интерес.
- (3) Пре покретања поступка по службеној дужности који није у интересу странке орган прибавља информације и предузима радње да би утврдио да ли су испуњени услови за покретање поступка и, ако јесу, доноси акт о покретању поступка (закључак, налог и сл.). Акт о покретању поступка не доноси се ако орган доноси усмено решење (члан 143. овог закона).
- (4) При покретању поступка по службеној дужности орган узима у обзир и представке грађана и организација и упозорења надлежних органа.
- (5) Поступак не може да се покрене по службеној дужности у управним стварима у којима по закону или природи ствари поступак може да се покрене само захтевом странке.

2. Тренутак покретања поступка

Члан 91.

- (1) Поступак је покренут захтевом странке кад орган прими захтев странке.
- (2) Поступак је покренут по службеној дужности који је у интересу странке кад орган предузме било коју радњу ради вођења поступка.
- (3) Поступак који се покреће по службеној дужности а није у интересу странке сматра се покренутим кад је странка обавештена о акту о покретању поступка.
- (4) Акт о покретању поступка садржи и позив за усмену расправу као и чињенице на основу којих је орган утврдио да су испуњени услови за покретање поступка, о којима се странка може изјаснити.
- (5) Обавештавање странке о акту о покретању поступка врши се према одредбама овог закона о достављању.

3. Одбацивање захтева странке

Члан 92.

- (1) Орган решењем одбацује захтев којим је покренут поступак ако:
 - 1) није реч о управној ствари;
 - 2) није надлежан за одлучивање о управној ствари, а не може да одреди ко је надлежан;
 - 3) подносилац захтева очигледно није ималац права или правног интереса о коме се одлучује у управном поступку;
 - 4) захтев није поднет у року;

5) у истој управној ствари већ се води управни или судски поступак или је о њој већ правноснажно одлучено решењем којим је странци признато право или наложена нека обавеза;

6) захтев не буде уређен у року који је одредио орган (члан 59. став (2) овог закона).

(2) Орган може у току целог поступка да одбаци захтев странке.

4. Захтев да се призна својство странке

Члан 93.

(1) Лице које не учествује у поступку као странка може поднети захтев да му се призна својство странке, до окончања другостепеног поступка.

(2) О захтеву се одмах упознају остале странке, да би се изјасниле.

5. Покретање поступка јавним саопштењем и спајање управних ствари у један поступак

Покретање поступка јавним саопштењем

Члан 94.

(1) Орган може да покрене поступак јавним саопштењем према већем броју лица која му нису позната или не могу да се одреде, ако могу да имају својство странке у поступку, а захтев органа је битно исти према свима.

(2) Поступак је покренут када се јавно саопштење објави на веб презентацији и огласној табли органа.

(3) Јавно саопштење може да се објави и у службеном гласилу, дневним новинама или на други погодан начин.

Спајање више управних ствари у један поступак

Члан 95.

(1) Орган може да покрене и води један поступак са више странака чија се права или обавезе заснивају на истом или сличном чињеничном стању и истом правном основу, ако је стварно надлежан да одлучује о њиховим управним стварима.

(2) Под истим условима једна или више странака могу да остваре више различитих захтева у једном управном поступку.

Самостално иступање странке

Члан 96.

(1) Свака странка задржава право да самостално иступа у поступку који је покренут јавним саопштењем или у коме је више управних ствари спојено у један поступак.

(2) У решењу којим се предузимају мере према странкама одређује се на које се странке оне односе, ако странке заједнички не учествују у поступку са истим захтевима или ако законом није друкчије предвиђено.

6. Измена захтева

Члан 97.

(1) Странка може да измени захтев док не буде обавештена о решењу првостепеног органа, ако се измена заснива на битно истом чињеничном стању.

(2) О томе да ли је измена захтева недозвољена орган одлучује решењем.

7. Одустанак од захтева и последице одустања

Члан 98.

(1) Странка може потпуно или делимично да одустане од захтева док не буде обавештена о решењу другостепеног органа.

(2) Сматра се да је странка одустала од захтева и ако њено понашање очигледно указује да више нема интереса да учествује у поступку.

(3) Кад странка одустане од захтева, решењем се обуставља поступак, изузев када се противна страна противи обустављању поступка или када је настављање поступка, који је могао бити покренут и по службеној дужности, у јавном интересу.

(4) Странка која је одустала од захтева сноси трошкове који су настали до обустављања поступка, ако није друкчије прописано.

8. Поравнање

Члан 99.

(1) Орган у току целог поступка настоји да се противне странке у целини или делимично поравнају.

(2) Поравнање мора бити јасно и одређено и не сме бити на штету јавног интереса или правних интереса трећих лица.

(3) Поравнање се уписује у записник о поравнању и закључено је када странке прочитају и потпишу записник о поравнању.

(4) Оверен препис записника предаје се странкама, на њихов захтев.

(5) Ако прихвати предложено поравнање орган решењем у целини или делимично обуставља поступак.

(6) У решењу о главној ствари орган образлаже зашто није прихватио да се закључи поравнање.

(7) Поравнање има снагу извршног решења донетог у управном поступку.

II. ПРЕКИД И ОБУСТАВЉАЊЕ ПОСТУПКА

1. Прекид поступка

Члан 100.

(1) Орган прекида поступак решењем:

1) ако законски заступник странке умре или изгуби процесну способност – док се странци не постави привремени заступник или не одреди законски заступник;

2) ако законски заступник физичког лица не показује потребну пажњу у заступању – док орган старатељства не одлучи о томе кога ће поставити за новог законског заступника;

3) ако странку заступа законски заступник чији су интереси супротни интересима странке или ако противне странке заступа исти законски заступник – док орган старатељства не одлучи о томе кога ће поставити за новог законског заступника;

4) ако наступе правне последице стечаја – док стечајни управник не ступи у поступак.

(2) Поступак се прекида и у другим случајевима одређеним законом.

(3) Жалба против решења о прекиду поступка не одлаже извршење решења. О наставку поступка орган обавештава другостепени орган.

(4) Док је поступак прекинут не теку рокови за предузимање радњи у поступку, нити рок у коме је орган дужан да изда решење.

2. Обустављање поступка

Члан 101.

(1) Поступак се обуставља ако орган нађе да нема услова да се даље води, а закон не налаже да се поступак настави.

(2) Поступак се обуставља и у другим случајевима одређеним законом.

(3) Поступак се обуставља решењем.

III. ТОК ПОСТУПКА ДО ДОНОШЕЊА РЕШЕЊА

1. Заједничке одредбе

Начин утврђивања чињеница у поступку

Члан 102.

(1) Орган утврђује чињенице и околности од значаја за поступање у управној ствари.

(2) Странка не мора да прибави доказе које може да прибави орган, нити уверења и друге исправе које органи нису дужни да издају.

(3) Ако се не ради о чињеницама које су општепознате, странка је дужна да за своје наводе предложи доказе и да их поднесе органу, ако је могуће.

(4) Чињенично стање на коме заснива свој захтев странка је дужна да изнесе тачно, потпуно и одређено.

Дужност органа да прибави податке по службеној дужности

Члан 103.

(1) Орган је дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање (члан 9. став (3) овог закона).

(2) Ако службену евиденцију води други орган, орган који води поступак дужан је да хитно затражи податке, а замољени орган да бесплатно уступи податке у року од 15 дана, ако није друкчије прописано. Ако се тражени подаци могу добити електронским путем, замољени орган их доставља у најкраћем року.

(3) У поступку који се покреће по захтеву странке орган може да врши увид, прибавља и обрађује личне податке о чињеницама о којима се води службена евиденција када је то неопходно за одлучивање, осим ако странка изричито изјави да ће те податке прибавити сама. Ако странка у року не поднесе личне податке неопходне за одлучивање органа, захтев за покретање поступка ће се сматрати неуредним (члан 59. став (2) овог закона).

2. Непосредно одлучивање

Члан 104.

(1) Орган може непосредно да одлучи о управној ствари:

1) ако је чињенично стање утврђено на основу чињеница и доказа које је странка изнела у захтеву или на основу општепознатих чињеница или чињеница које су познате органу;

2) ако чињенично стање може да се утврди на основу података из службених евиденција, а странка не мора да се изјасни ради заштите њених права и правних интереса;

3) ако се доноси усмено решење, а чињенице на којима се оно заснива су учињене вероватним (члан 116. ст. (5) и (6) овог закона);

4) ако је то посебним законом одређено.

(2) У поступку непосредног одлучивања од странке се не узима изјава и не води испитни поступак.

3. Привремене мере

Члан 105.

(1) Орган може да одреди привремену меру, у складу са законом.

(2) О привременој мери одлучује се привременим решењем, које се издаје без одлагања.

4. Испитни поступак

Члан 106.

(1) Испитни поступак води се ако у поступку непосредног одлучивања не могу да се утврде чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари или ако странкама мора да се пружи прилика да се изјасне ради заштите њихових права и правних интереса.

(2) Странка има право да се у испитном поступку изјасни о чињеницама које су изнете и о понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа, поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима, износи чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари, предлаже доказе, износи правне тврдње и побија тврдње које се не слажу с њеним.

(3) Орган је дужан да упозори странку, сведока и вештака да могу да ускратите давање изјаве, односно сведочење или вештачење под условима прописаним овим законом, као и да је давање лажног исказа кривично дело.

(4) Орган је дужан да одлучи о свим захтевима и предлозима странке.

(5) Поступак не може да се оконча док се странци не пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за поступање у управној ствари (члан 11. овог закона).

5. Претходно питање

Појам

Члан 107.

(1) Ако орган наиђе на питање без чијег решења не може да одлучи о управној ствари, а које чини самосталну правну целину и за чије решавање је надлежан суд или други орган (претходно питање), може сам да расправи

претходно питање или да прекине поступак док суд или други орган не реше претходно питање.

(2) Одлука органа о претходном питању има правна дејства само у поступку у коме је орган расправио претходно питање.

(3) Орган је дужан да прекине поступак ако се претходно питање тиче постојања кривичног дела или брака, утврђивања родитељства или ако је то законом одређено.

(4) Поступак се мора прекинути и ако се пред судом или другим органом већ решава претходно питање.

(5) Орган наставља поступак када буде донето коначно решење надлежног органа или правноснажна одлука надлежног суда о претходном питању.

Покретање поступка у коме се решава претходно питање

Члан 108.

(1) Ако се поступак у коме се решава претходно питање покреће по службеној дужности орган који је прекинуо поступак тражи од суда или другог органа да покрене поступак.

(2) Ако се поступак у коме се решава претходно питање покреће на захтев странке, орган који је прекинуо поступак налаже једној од странака да у одређеном року тражи од надлежног органа покретање поступка по претходном питању и да му о томе поднесе доказ. При томе ће орган упозорити странку на последице пропуштања.

(3) Ако странка поводом чијег захтева је покренут поступак не поднесе у одређеном року доказ о томе да је од надлежног органа тражила покретање поступка по претходном питању, сматра се да је одустала од захтева, а орган који је покренуо поступак решењем обуставља поступак. Ако то не учини противна странка, орган наставља поступак и сам расправља претходно питање.

6. Усмена расправа

Обавезност и рочиште

Члан 109.

(1) Овлашћено службено лице заказује усмену расправу када у поступку учествују противне странке или када мора да се изврши увиђај или саслуша сведок или вештак.

(2) Овлашћено службено лице може, по службеној дужности или на предлог странке, да закаже усмену расправу увек када је то корисно за разјашњење управне ствари.

(3) Орган предузима све да се усмена расправа не одуговлачи и не одлаже и оконча на првом рочишту.

(4) Орган је дужан да најмање осам дана пре рочишта позив достави странкама и другим лицима чије је присуство потребно на рочишту. Странци се доставља и поднесак који је дао повод за рочиште.

Позив

Члан 110.

У позиву се означава назив органа који је издао позив, лично име и адреса лица које се позива, место и време доласка позваног, предмет због кога се позива и у ком својству (као странка, сведок, вештак, итд.) и шта позвани

треба да прибави, односно поднесе. У случају спречености да се одазове позиву лице је дужно да о томе извести орган који је издао позив.

Видеоконференцијска усмена расправа

Члан 111.

Орган који има техничке могућности може заказати видеоконференцијску усмену расправу, на коју се сходно примењују одредбе овог закона о усменој расправи.

Јавност усмене расправе. Искључење јавности

Члан 112.

(1) Усмена расправа је јавна.

(2) Овлашћено службено лице може по службеној дужности или на предлог странке или другог учесника у поступку, да искључи јавност на целој усменој расправи или њеном делу: ако се расправља о чињеницама које представљају тајне податке сагласно закону или пословну тајну; ако то захтевају интереси јавног реда или разлози морала; ако се расправља о односима у породици; ако постоји озбиљна и непосредна опасност да усмена расправа буде ометана.

(3) Искључење јавности објављује се на интернет страници и огласној табли органа.

(4) Јавност не сме бити искључена док се објављује решење.

(5) Искључење јавности не односи се на странке, њихове законске или привремене заступнике, пуномоћнике, овлашћене представнике и стручне помагаче.

(6) Овлашћено службено лице може допустити да таквој усменој расправи присуствују поједина службена лица и научни и јавни радници, ако је присуство значајно за њихову службу или рад. Упозорава их да су дужни да као тајну чувају све што су сазнали на усменој расправи.

Јавна објава усмене расправе

Члан 113.

(1) Орган може јавно да објави да је заказао усмену расправу ако позиви не могу да се доставе на време, а вероватно је да постоје лица која могу да имају својство странке а не учествују у поступку, или ако то налажу други слични разлози.

(2) Јавна објава усмене расправе садржи све податке као позив, а уз то и позив да усменој расправи приступи свако ко сматра да се управна ствар тиче његових права, обавеза или правних интереса.

(3) Усмена расправа јавно се објављује према одредбама овог закона о јавном достављању (члан 78. овог закона).

Изостанак странке са усмене расправе

Члан 114.

(1) Ако странка која се није изјаснила о предмету испитног поступка не дође на усмену расправу, а није утврђено да јој је позив уредно достављен, овлашћено службено лице одлаже усмену расправу, изузев ако је усмена расправа јавно објављена.

(2) Ако је поступак покренут захтевом странке, па она не дође на усмену расправу мада је уредно позвана, орган решењем обуставља поступак ако из целокупног стања ствари може да се претпостави да је странка одустала од захтева. Ако то не може да се претпостави или ако поступак мора да се настави у јавном интересу, овлашћено службено лице, с обзиром на околности случаја, одржава усмену расправу без одсутне странке или је одлаже.

(3) Ако странка према којој је покренут поступак не дође на усмену расправу на коју је уредно позвана без оправданог разлога, овлашћено службено лице може одржати усмену расправу без ње, а може и да одложи усмену расправу о њеном трошку.

Место усмене расправе и одржавање реда

Члан 115.

(1) Усмена расправа одржава се у седишту органа или на месту увиђаја.

(2) Усмена расправа може да се одржи и изван седишта органа, ако се тако знатно смањују трошкови или то погодује темељнијем, бржем и лакшем расправљању.

(3) Службено лице упозориће лице које омета ток усмене расправе на непримерено понашање, а ако то лице настави са ометањем расправе може јој решењем изрећи новчану казну до износа просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, према подацима органа надлежног за послове статистике. У случају наставка ометања расправе, службено лице може то лице удаљити.

(4) Жалба на решење о новчаној казни не одлаже извршење решења.

7. Доказивање

Доказивање чињеница

Члан 116.

(1) Чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари утврђују се доказима.

(2) Доказивање почиње када орган установи које су то чињенице и које су од њих спорне.

(3) Не доказују се општепознате чињенице.

(4) Не доказују се ни чињенице чије постојање закон претпоставља. Дозвољено је доказивати да оне не постоје, ако законом друкчије није одређено.

(5) О управној ствари може да се одлучи на основу чињеница које нису потпуно утврђене или које се доказима само посредно утврђују (чињенице које су учињене вероватним), ако је то законом одређено.

(6) На извођење доказа којима се чињенице чине вероватним не примењују се одредбе овог закона о извођењу доказа.

Извођење доказа пред замољеним органом

Члан 117.

Орган који води поступак, по службеној дужности или на предлог странке, може да одлучи да се доказни поступак изведе пред замољеним органом, ако је извођење доказа пред органом који води поступак неизводљиво или скопчано са несразмерним трошковима или великим губитком времена.

Исправе

Јавна исправа

Члан 118.

(1) Јавна исправа је исправа коју је у прописаном облику издао орган, у границама своје надлежности.

(2) Јавна исправа доказује оно што се у њој утврђује или потврђује. Исту доказну вредност имају и друге исправе које су прописима изједначене са јавном исправом.

(3) Микрофилмска или електронска копија јавне исправе и репродукција копије јавне исправе изједначени су у поступку доказивања са јавном исправом, ако их је издао орган у границама своје надлежности.

Ограничење трајања, смањење или губитак доказне вредности јавне исправе

Члан 119.

(1) Кад промена правних чињеница (догађаји, правни послови и слично) може да утиче на оно што се у јавној исправи утврђује или потврђује, за потребе доказивања може се прибавити нова јавна исправа.

(2) Ако је на јавној исправи нешто прецртано, остругано, избрисано или уметнуто или ако она има друге спољне недостатке, овлашћено службено лице цени, с обзиром на околности случаја, да ли је доказна вредност јавне исправе престала или је смањена и колико.

Неправилност јавне исправе и копије јавне исправе

Члан 120.

Дозвољено је да се доказује да су у јавној исправи или копији јавне исправе чињенице неистинито потврђене или да је јавна исправа, односно копија јавне исправе неисправно састављена.

Подношење исправа

Члан 121.

(1) Исправе подносе странке или прибавља орган који води поступак.

(2) Странка подноси исправу у оригиналу или микрофилмској или електронској копији или репродукцији копије, или у овереном или обичном препису.

(3) Овлашћено службено лице увек може захтевати да се покаже оригинал исправе.

(4) Ако је препис веран оригиналу, овлашћено службено лице о томе ставља службену белешку на препису.

(5) Сматра се да је странка поднела исправу и кад обавести орган о томе у којој се службеној евиденцији налази одговарајући запис који је доступан органу.

Дужност странке, трећег лица и органа да поднесу исправу

Члан 122.

(1) Овлашћено службено лице може странци која се позива на исправу наложити да је поднесе, ако странка њоме располаже или може да је прибави.

(2) Ако се исправа налази код противне странке која неће добровољно да је поднесе, овлашћено службено лице налаже јој да исправу поднесе на усменој расправи.

(3) Ако странка упркос налогу не поднесе исправу орган цени, с обзиром на околности случаја, од каквог је то значаја за одлучивање о управној ствари.

(4) Ако се исправа налази код трећег лица које неће добровољно да је покаже, овлашћено службено лице налаже му да исправу покаже на усменој расправи. Пре тога, трећем лицу пружа се прилика да се изјасни.

(5) Треће лице може одбити да покаже исправу из разлога из којих сведок може да ускрати сведочење, али и из других оправданих разлога (члан 125. овог закона).

(6) Против трећег лица које неоправдано одбије да покаже исправу поступа се као против сведока који неоправдано ускраћује сведочење.

(7) Странка која се позива на исправу која се налази код трећег лица дужна је да њему накнади трошкове који су настали у вези с показивањем исправе.

(8) Орган који води поступак прибавља по службеној дужности исправу која се налази код другог органа.

(9) Странци се тиме не ускраћује право да и сама прибави такву исправу.

Стране исправе и превођење

Члан 123.

(1) Стране исправе које имају доказну вредност јавне исправе у држави у којој су издате имају, под условом узајамности, доказну вредност као домаће јавне исправе, ако су прописано оверене.

(2) Уз исправу састављену на страном језику прилаже се оверени превод, ако је потребно.

Сведоци

Ко може бити сведок и дужност сведочења

Члан 124.

(1) Сведок може да буде свако лице које је било способно да опази чињеницу о којој треба да сведочи и ко може своје опажање да саопшти.

(2) Лице које учествује у поступку као овлашћено службено лице не може бити сведок.

(3) Свако лице које се позива као сведок дужно је да се одазове позиву и да сведочи, ако законом није друкчије прописано.

Право да се ускрати сведочење

Члан 125.

(1) Не сме да се саслуша као сведок, и дужно је да ускрати сведочење, лице које би сведочењем повредило обавезу чувања државне тајне док га надлежни орган тога не ослободи.

(2) Сведок има право да ускрати сведочење о:

1) појединим питањима – ако би одговором изложио тешкој срамоти, знатној имовинској штети или кривичном гоњењу себе, крвног сродника у правој

линији, а у побочној линији до трећег степена закључно, супружника, ванбрачног партнера, тазбинског сродника до другог степена закључно, па и када је брачна заједница престала, старатеља или штићеника, усвојитеља или усвојеника;

2) појединим питањима – ако би одговором повредио право или обавезу да чува тајну утврђену сагласно закону и прописима који уређују тајност података, односно пословну или професионалну тајну;

3) чињеницама које је сазнао као пуномоћник, верски исповедник, лекар или вршећи други позив, ако је обавезан да као тајну чува оно што је сазнао.

(3) Сведок може да ускрати сведочење и о другим чињеницама ако наведе важне разлоге и учини их барем вероватним.

(4) Опасност од имовинске штете не даје сведоку право да ускрати сведочење о правним пословима којима је присуствовао као сведок, посредник или записничар, о радњама које су у вези са спорним односом, а које је предузео као правни претходник или заступник странке, као и у случају када посебни прописи обавезују сведока да поднесе пријаву или да изјаву о неким радњама.

Саслушавање сведока

Члан 126.

(1) Сведоци се саслушавају понаособ и без присуства осталих сведока.

(2) Овлашћено службено лице може поново да саслуша сведока, а може и да суочи сведоке чији се искази не слажу.

(3) Сведоци који због старости, болести или инвалидитета не могу да дођу на усмену расправу саслушавају се у стану или другом објекту у коме бораве.

(4) Саслушању малолетног сведока присуствује законски заступник.

(5) Од сведока се узимају лично име, број личне карте, пребивалиште или боравиште и подаци о односу са странком. Потом овлашћено службено лице поучава сведока о томе у којим случајевима сме да ускрати сведочење.

(6) Питања сведоку морају да буду прецизна и разумљива. Нису дозвољена питања која садрже обману, којима се сведок наводи на одређени одговор или која произлазе из претпоставке да је сведок рекао нешто што стварно није рекао. Сведоку се увек поставља питање откуда му је познато оно што је изрекао.

(7) Питања сведоку најпре поставља овлашћено службено лице, па странке или њихови заступници, преко овлашћеног службеног лица.

Новчана казна сведоку

Члан 127.

(1) Ако уредно позвани сведок не дође на усмену расправу, а не оправда изостанак, или ако се удаљи без одобрења овлашћеног службеног лица, орган може наредити да се сведок принудно доведе и да сноси трошкове довођења, а може сведоку изрећи и новчану казну до износа просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, према подацима органа надлежног за послове статистике.

(2) Ако сведок дође на усмену расправу па неоправдано ускрати сведочење, може да му се изрекне новчана казна до износа просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, према подацима органа надлежног за послове статистике, а ако и после тога неоправдано ускрати сведочење – до износа две просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, према подацима органа надлежног за послове статистике.

(3) Новчана казна изриче се решењем. Орган поништава решење о новчаној казни ако сведок накнадно оправда изостанак са усмене расправе.

(4) Ако сведок накнадно пристане да сведочи, орган може да поништи решење о новчаној казни.

(5) Орган може одлучити да сведок накнади трошкове које је изазвао својим неоправданим изостанком или неоправданим ускраћивањем сведочења.

Вештачење

Члан 128.

(1) Вештачење се изводи када је за утврђивање или оцену неке чињенице потребно стручно знање којим овлашћено службено лице не располаже.

(2) Овлашћено службено лице одређује вештака, једног или више – зависно од сложености вештачења, као и предмет и обим вештачења и рок за давање налаза и мишљења.

(3) Вештачење се може поверити лицу које има одговарајуће образовање и стручно знање, као и научној или стручној установи.

(4) Лице које не може бити сведок не може бити ни вештак.

(5) Странци се пружа прилика да се изјасни о подобности вештака.

Дужност вештачења, ускраћивање вештачења и изузеће вештака

Члан 129.

(1) Ко је одређен за вештака дужан је дати налаз и мишљење.

(2) Вештак може да ускрати вештачење из разлога из којих сведок може да ускрати сведочење, али и из других оправданих разлога.

(3) Странка може захтевати изузеће вештака и ако сумња у његову стручност.

Правила вештачења

Члан 130.

(1) Овлашћено службено лице саопштава вештаку о којим чињеницама треба да да налаз и мишљење.

(2) Ако вештачење није могуће на усменој расправи изводи се изван ње, а вештак саопштава налаз и мишљење на усменој расправи.

(3) Више вештака заједнички дају налаз и мишљење, а ако се не слажу одвојено их излажу.

(4) Ако недостаци налаза и мишљења не могу да се отклоне поновним саслушавањем, вештачење се понавља, са истим или другим вештацима.

Примена овог закона**Члан 131.**

На саслушавање и новчано кажњавање вештака сходно се примењују одредбе овог закона о саслушавању и кажњавању сведока.

Тумачи**Примена овог закона****Члан 132.**

На тумаче се сходно примењују одредбе овог закона о вештацима.

Увиђај**Члан 133.**

(1) Увиђај се изводи када је ради утврђивања неке чињенице потребно непосредно опажање овлашћеног службеног лица.

(2) Странка може да присуствује увиђају. Ко се поред станке позива на увиђај одређује овлашћено службено лице.

(3) Увиђај се изводи на рочишту ако ствар може да се донесе без тешкоћа, иначе се изводи тамо где се ствар налази.

(4) Овлашћено службено лице може наложити да се снима цео увиђај или његов део. Снимак се прилаже записнику.

(5) Држалац ствари, просторија или земљишта који су предмет увиђаја или у којима или на којима се налази предмет увиђаја или преко којих се прелази да би се извео увиђај, мора дозволити увиђај.

(6) Он може да забрани увиђај из разлога из којих сведок може да ускрати сведочење.

(7) Против држаоца који неоправдано забрани увиђај примењују се мере као према сведоку који неоправдано ускрати сведочење.

(8) Увиђај у стану дозвољен је само уз сагласност држаоца стана или на основу писмене одлуке надлежног суда.

(9) Овлашћено службено лице не сме дозволити да се увиђај злоупотреби и повреди тајну утврђену сагласно закону и прописима који уређују тајност података, односно пословну, професионалну, научну или уметничку тајну.

(10) Држаоцу ствари надокнађује се штета коју увиђај проузрокује, о чему се доноси решење.

Изјава странке**Члан 134.**

Ако чињеница не може да се утврди другим доказима, орган може да узме усмену изјаву странке. Усмена изјава странке узима се и ако би прибављање других доказа отежало остваривање права странке.

Обезбеђење доказа**Члан 135.**

(1) У случају оправдане бојазни да неки доказ касније неће моћи да се изведе или да ће његово касније извођење бити отежано, доказ може да се изведе у току поступка или пре покретања поступка (обезбеђење доказа).

(2) Обезбеђење доказа могуће је и после коначности или правноснажности решења.

(3) Обезбеђење доказа врши се по службеној дужности или на предлог странке или лица које има правни интерес.

(4) Предлог за обезбеђење доказа, поред осталог, садржи чињенице које се доказују, доказе који треба да се изведу и разлоге због којих се тражи обезбеђење доказа.

(5) Предлог за обезбеђење доказа доставља се противној странци да се о њему изјасни.

(6) Постоји ли опасност од одлагања, о предлогу се одлучује без претходног изјашњења противне странке.

(7) О предлогу за обезбеђивање доказа решењем одлучује орган који води поступак.

(8) Кад се обезбеђивање доказа предлаже пре покретања поступка или после коначности или правноснажности решења, о предлогу одлучује орган на чијем се подручју налази ствар која треба да се разгледа или борави лице које треба да се саслуша.

(9) Докази се изводе пред органом који је одлучио о предлогу за обезбеђење доказа.

ДЕО ПЕТИ

РЕШЕЊЕ И ЗАКЉУЧАК

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ О РЕШЕЊУ

Појам решења

Члан 136.

(1) Решењем се одлучује о праву, обавези или правном интересу странке.

(2) Решење се доноси и у другим случајевима који су овим законом одређени.

Решење колегијалног органа

Члан 137.

(1) Колегијални орган доноси решење већином гласова укупног броја чланова, ако друкчије није прописано.

(2) Код подељеног броја гласова, одлучује глас председавајућег колегијалног органа.

Заједничко решење

Члан 138.

(1) Кад је прописано да орган доноси решење уз претходну сагласност другог органа, решење се доноси пошто други орган да сагласност и у њему се наводи акт којим је она дата.

(2) Кад је прописано да орган доноси решење уз накнадну сагласност другог органа, орган сачињава решење и доставља га са списима другом органу, који посебним актом даје сагласност. Решење је донето када је други орган дао накнадну сагласност.

(3) Када је прописано да се решење доноси уз мишљење другог органа, решење не може да се донесе док се мишљење не прибави.

(4) Орган је дужан да претходну или накнадну сагласност или мишљење достави органу који доноси решење, у року од 30 дана од дана пријема захтева. Ако орган не поступи у том року сматраће се да је дао сагласност, односно мишљење, осим ако посебним законом није друкчије предвиђено.

Делимично, допунско и привремено решење

Члан 139.

(1) Кад се у поступку одлучује о више питања, а само нека су сазрела за одлучивање орган може само о њима да донесе решење (делимично решење).

(2) Кад решењем није одлучено о свим питањима орган може, на захтев странке или по службеној дужности, донети решење о питањима о којима није одлучено (допунско решење).

(3) Ако према околностима случаја треба да се пре окончања поступка привремено уреде спорна питања или односи, доноси се решење које се заснива на чињеницама које су познате у време доношења решења (привремено решење).

(4) Доношење привременог решења по предлогу странке орган може условити давањем обезбеђења за штету која би могла, услед извршења тог решења, настати за супротну странку, ако захтев предлагача не буде усвојен.

(5) Решењем којим се окончава поступак орган укида привремено решење, ако законом није друкчије предвиђено.

(6) Делимично, допунско и привремено решење, у погледу правних средстава и извршења, сматрају се као самостална решења.

II. ОБЛИК И ДЕЛОВИ РЕШЕЊА

Облик решења

Члан 140.

Решење се доноси у писаном облику (електронски или папирни документ), а изузетно у усменом облику.

Делови и садржина решења

Члан 141.

(1) Решење у писаном облику садржи увод, диспозитив (изреку), образложење, упутство о правном средству, потпис овлашћеног службеног лица и печат органа или други вид потврде о аутентичности.

(2) Увод садржи назив и адресу органа који доноси решење и пропис о његовој надлежности, број и датум решења, лично име или назив странке и њених заступника и њихово пребивалиште или седиште и кратко назначење предмета поступка. Ако решење не доноси руководилац органа, већ овлашћено службено лице, увод садржи и његово лично име и правни основ његовог овлашћења.

(3) Диспозитив садржи кратку и јасну одлуку. По потреби, може да се подели у више тачака. У посебне тачке уносе се рок, услов или налог, кад их решење, у складу са законом, садржи, назнака да жалба не одлаже извршење решења и одлука о трошковима поступка.

(4) Образложење мора да буде разумљиво и да садржи кратко излагање захтеva странке, чињенично стање и доказе на основу којих је оно утврђено, разлоге који су били одлучујући код оцене сваког доказа, прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на одлуку из диспозитива и разлоге зашто није уважен неки захтев или предлог. Образложење садржи и разлоге због којих је орган одступио од решења која је раније доносио у истим или сличним управним стварима. Ако је одлучено по слободној оцени, образложење садржи и пропис који орган овлашћује на то, разлоге којима се руководио при одлучивању и у којим границама и с којим циљем је применио овлашћење да одлучује по слободној оцени. Ако жалба не одлаже извршење решења, образложење садржи и позивање на закон који то предвиђа.

(5) У упутству о правном средству странка се обавештава да ли против решења може да се изјави жалба или покрене управни спор. Ако може да се изјави жалба, упутство садржи назив органа коме се жалба изјављује, назив органа коме се жалба предаје и у ком року, висину таксе која се плаћа и да жалба може да се изјави усмено на записник код органа против чијег решења се изјављује. Ако може да се покрене управни спор, упутство садржи назив и седиште суда коме се подноси тужба, рок у коме се подноси тужба и висину таксе која се плаћа.

(6) Странка којој је дато погрешно упутство о правном средству може да поступи по прописима или по упутству, због чега не сме да трпи штетне последице. Кад није било никаквог упутства или је било непотпуно, странка може да поступи по важећим прописима или да у року од осам дана од када је обавештена о решењу захтева допуну решења.

(7) Решење потписује овлашћено службено лице које га доноси, односно руководилац органа.

(8) Решење које је донео колегијални орган потписује председавајући, ако друкчије није прописано.

(9) Изузетно, типско решење се не потписује, већ се уместо потписа ставља факсимил или одштампано лично име овлашћеног службеног лица.

Решење у виду забелешке на спису

Члан 142.

Решење може да садржи само диспозитив у виду забелешке на спису ако се у мање значајним једностраначким управним стварима усваја захтев странке, а не дира у јавни интерес или интерес трећих лица и ако друкчије није прописано.

Усмено решење

Члан 143.

(1) Усмено решење доноси се кад се предузимају хитне мере у јавном интересу, да би се обезбедио јавни ред и мир и јавна безбедност или отклонила непосредна опасност по живот или здравље људи или имовину.

(2) На захтев странке, ако је поднет у року од 60 дана од доношења усменог решења, орган мора да изради и достави странци писмено решење у року од осам дана од постављања захтева.

III. ИСПРАВЉАЊЕ ГРЕШАКА У РЕШЕЊУ

Члан 144.

(1) Орган увек може да исправи своје решење или његове оверене преписе и уклони грешке у именима или бројевима, писању или рачунању и друге очигледне нетачности.

(2) Решење о исправци почиње да производи правна дејства од када и решење које се исправља, али ако је исправка неповољна по странку – од када странка буде обавештена о исправци.

IV. РОК ЗА ИЗДАВАЊЕ РЕШЕЊА

Члан 145.

(1) Издавање решења је доношење и обавештавање странке о донетом решењу.

(2) Кад је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и када се о управној ствари одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 30 дана од покретања поступка.

(3) Кад је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и када се о управној ствари не одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 60 дана од покретања поступка.

V. ЗАКЉУЧАК

Члан 146.

(1) Закључак је управни акт којим орган управља поступком и који се доноси кад овим законом није одређено да се доноси решење.

(2) Закључак се доноси у усменом облику, а у писаном облику – кад странка то затражи или је то неопходно ради правилног вођења поступка.

(3) Против закључка није дозвољена жалба, нити се може покренути управни спор.

(4) Закључак се може побијати жалбом, односно тужбом против решења.

(5) На закључак се сходно примењују одредбе овог закона о решењу.

ДЕО ШЕСТИ

ПРАВНА СРЕДСТВА

I. ПРИГОВОР

Право на приговор и рок за изјављивање приговора

Члан 147.

(1) Приговор може да се изјави због неиспуњења обавеза из управног уговора (члан 25. овог закона), због управне радње (члан 28. овог закона) и због начина пружања јавних услуга (члан 32. овог закона), ако не може да се изјави друго правно средство у управном поступку.

(2) Приговор се изјављује у року од:

1) шест месеци од пропуштања органа да испуни обавезу из управног уговора;

2) 15 дана од предузимања управне радње или од пропуштања да се управна радња предузме;

3) 15 дана од када се јавна услуга не пружа тако да обезбеди уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и задовољавање потреба корисника.

Изјављивање приговора и поступање по приговору

Члан 148.

(1) Приговор се изјављује руководиоцу органа на чије се поступање односи, који и одлучује о приговору.

(2) На приговор се сходно примењују одредбе овог закона о облику и садржини жалбе.

(3) Руководилац органа утврђује чињенично стање и испитује законитост и правилност поступања органа.

Одлучивање о приговору

Члан 149.

(1) О приговору се одлучује решењем, које се издаје у року од 30 дана од пријема приговора.

(2) Руководилац органа одбацује приговор који није благовремен или дозвољен, који је изјавило неовлашћено лице и који није уређен у року који је одредио (члан 59. став (2) овог закона), одбија приговор ако није основан или усваја приговор ако је основан.

(3) Решењем којим се усваја приговор:

1) одређује се даљи начин испуњења обавеза органа из управног уговора и одлучује о захтеву за накнаду штете – ако је приговор изјављен поводом управног уговора;

2) обуставља се предузимање управне радње и одређује начин на који се отклањају њене последице или се налаже предузимање управне радње – ако је приговор изјављен због управне радње;

3) налаже се предузимање законом одређених мера ради отклањања недостатака у пружању јавне услуге – ако је приговор изјављен због начина пружања јавних услуга.

Овлашћења органа у поступку по жалби против решења о приговору

Члан 150.

Орган који одлучује о жалби против решења о приговору има овлашћења као орган који је одлучивао о приговору (члан 149. овог закона).

II. ЖАЛБА

1. Основне одредбе

Право на жалбу

Члан 151.

(1) Против решења првостепеног органа странка има право на жалбу, ако жалба није законом искључена.

(2) Против решења Владе не може се поднети жалба.

(3) Странка има право на жалбу ако решење није издато у законом одређеном року.

(4) Странка има право на жалбу и у другим случајевима који су законом прописани.

(5) Странка нема право на жалбу ако је посебним законом предвиђено да се неиздавање решења у законом одређеном року сматра усвајањем захтева странке.

(6) Против првостепеног решења жалбу може поднети свако лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка, у року у коме жалбу може поднети странка.

(7) Други органи и организације могу поднети жалбу против решења ако су на то овлашћени законом.

Обавештење о донетом решењу лицу коме није признато својство странке

Члан 152.

(1) Орган је дужан да лице коме је одбијен захтев за признавање својства странке обавести о решењу које је донео.

(2) Обавештење садржи број решења и назив органа који га је донео, које су странке учествовале у поступку, текст диспозитива решења и поуку о правном средству против решења.

(3) О њему се лице обавештава према одредбама овог закона о достављању.

Рок за жалбу

Члан 153.

(1) Жалба се подноси у року од 15 дана од обавештавања странке о решењу, ако законом није друкчије прописано.

(2) Кад орган не изда решење у законом прописаном року жалба може да се поднесе после истека тог рока, а најкасније у року од годину дана од истека тог рока.

Одложно дејство жалбе

Члан 154.

(1) Решење не може да се изврши док не истекне рок за жалбу, ако законом није друкчије прописано.

(2) Жалба одлаже извршење решења и док жалилац не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби, ако законом није друкчије прописано.

(3) Кад у поступку учествују две или више странака са истим захтевима, жалба макар и једне странке одлаже извршење решења према свакој.

Одступања од одложног дејства жалбе

Члан 155.

(1) Усмено решење извршава се и пре истека рока за жалбу и после подношења жалбе.

(2) Решење се, изузетно, извршава пре истека рока за жалбу, као и после подношења жалбе, ако би одлагање извршења странци нанело ненадокнадиву штету или теже угрозило јавни интерес.

Одрицање од права на жалбу

Члан 156.

(1) Странка може да се одрекне права на жалбу од када је обавештена о решењу до истека рока за жалбу.

(2) Одрицање од права на жалбу не може да се опозове.

(3) Само ако се све странке и лице коме је одбијен захтев за признавање својства странке у првостепеном поступку одрекну права на жалбу, решење постаје коначно и правноснажно.

Одустанак од жалбе

Члан 157.

(1) Жалилац може одустати од жалбе док не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби.

(2) Одустанак од жалбе не може да се опозове.

(3) Кад жалилац одустане од жалбе, поступак по жалби обуставља се решењем које садржи и трошкове поступка по жалби.

Разлози због којих решење може да се побија

Сви разлози

Члан 158.

(1) Решење може да се побија:

1) због тога што у њему није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;

2) због тога што га је донео ненадлежни орган;

3) због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања;

4) због тога што је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак о чињеничном стању;

5) због повреде правила поступка;

6) због тога што су прекорачене границе овлашћења при одлучивању по слободној оцени или због тога што решење није донето сагласно циљу због кога је то овлашћење дато;

7) због тога што није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени;

8) због тога што није донето сагласно гарантном акту.

Садржина жалбе

Члан 159.

(1) У жалби се мора навести решење које се побија и означити назив органа који га је донео, као и број и датум решења и потпис жалиоца. Довољно је да жалилац у жалби изложи у ком је погледу незадовољан решењем, али жалбу не мора посебно образложити.

(2) У жалби се могу износити нове чињенице и нови докази, али је жалилац дужан да образложи због чега их није изнео у првостепеном поступку.

(3) И кад поднесак није означен као жалба, сматра се као жалба ако из његове садржине произлази јасна намера странке да побија решење.

Предавање жалбе првостепеном органу

Члан 160.

(1) Жалба се предаје првостепеном органу у довољном броју примерака за орган и противну странку.

(2) Ако је жалба предата другостепеном органу, он је одмах прослеђује првостепеном органу.

(3) Жалба која је у року предата другостепеном органу сматра се благовременом.

Предавање жалбе другостепеном органу

Члан 161.

(1) Жалба која је поднета зато што решење није издато у законом одређеном року предаје се другостепеном органу.

(2) Жалба се предаје другостепеном органу и кад првостепени орган не изда у законом одређеном року уверење или другу исправу о чињеницама о којима се води службена евиденција, кад првостепени орган у законом одређеном року не одлучи о захтеву за разгледање списка и у другим случајевима који су законом предвиђени.

2. Поступање првостепеног органа по жалби

Одбацивање жалбе

Члан 162.

(1) Првостепени орган решењем одбацује жалбу која није благовремена, није дозвољена, коју је поднело неовлашћено лице или која није уређена у року који је орган одредио (члан 59. став (2) овог закона).

(2) Жалба не може бити одбачена због тога што не садржи разлоге због којих се решење побија (члан 159. овог закона).

(3) Против решења којим је жалба одбачена може да се изјави жалба у року од осам дана од обавештавања странке о решењу. Жалба се предаје другостепеном органу који, ако сматра да је жалба основана, истовремено одлучује и о жалби која је била одбачена.

Поништавање побијаног решења од стране првостепеног органа

Члан 163.

(1) Првостепени орган поништава побијано решење ако оно садржи неки од разлога за поништавање из члана 183. став (1) тач. 1) – 6) овог закона.

(2) Жалба против решења којим је првостепени орган поништио побијано решење предаје се другостепеном органу, који одлучује о жалби.

Достављање жалбе на одговор

Члан 164.

(1) Ако жалба не буде одбачена нити побијано решење поништено из разлога предвиђених у члану 183. став (1) тач. 1) – 6) овог закона, жалба се доставља противној странци на одговор.

(2) Противна странка доставља одговор у року који одреди орган, а који не може бити краћи од осам ни дужи од 15 дана.

Удовољавање жалбеном захтеву

Члан 165.

(1) Првостепени орган може да замени ожалбено решење како би удовољио жалбеном захтеву. Новим решењем се побијано решење поништава, ако законом није друкчије прописано.

(2) Првостепени орган може да допуни поступак ако нађе да је то неопходно.

(3) Против новог решења може се поднети жалба, која се предаје другостепеном органу.

Прослеђивање жалбе другостепеном органу

Члан 166.

(1) Ако првостепени орган не одбаци жалбу, не поништи побијано решење из разлога предвиђених у члану 183. став (1) тач. 1) – 6) овог закона, нити удовољи жалбеном захтеву, прослеђује жалбу другостепеном органу у року од 15 дана од пријема жалбе, односно 30 дана од пријема жалбе ако је жалба послата на одговор противној странци.

(2) Уз жалбу се прилажу списи, одговор противне странке на жалбу и одговор првостепеног органа на жалбу.

(3) Првостепени орган је дужан да у одговору на жалбу оцени све наводе жалбе.

3. Поступање другостепеног органа по жалби

Одлучивање о жалби

Члан 167.

(1) Другостепени орган решењем одбацује жалбу која није благовремена, није дозвољена, коју је изјавило неовлашћено лице или која није уређена у року који је орган одредио (члан 59. став (2) овог закона).

(2) Ако жалбу не одбаци, другостепени орган може одбити жалбу, поништити решење у целини или делимично и сам одлучити о управној ствари, поништити решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак, или га изменити.

(3) Другостепени орган одлучује о жалби на основу чињеничног стања које је утврдио првостепени или другостепени орган.

Границе испитивања побијаног решења

Члан 168.

(1) Другостепени орган испитује побијано решење у границама жалбеног захтева, пошто претходно утврди да ли се жалбени захтев састоји од тражења да се побијано решење измени, да се поништи у целини или

делимично или да се поништи у целини или делимично уз доношење новог решења којим се друкчије одлучује о управној ствари.

(2) Другостепени орган испитује постојање разлога за побијање решења који су наведени у жалби, а по службеној дужности испитује постојање разлога за поништавање из члана 183. став (1) тач. 1) – 6) овог закона и надлежност првостепеног органа.

(3) Другостепени орган може да усвоји жалбени захтев и из разлога који нису наведени у жалби.

Измена побијаног решења у корист и на штету жалиоца

Члан 169.

(1) Другостепени орган може да измени побијано решење у корист жалиоца и мимо жалбеног захтева, али само у оквиру захтева који је жалилац поставио у првостепеном поступку и ако тиме не вређа право трећих лица.

(2) Другостепени орган може да измени побијано решење на штету жалиоца, али само из разлога за поништавање из члана 183. став (1) овог закона или укидање решења из члана 184. овог закона.

Одбијање жалбе

Члан 170.

(1) Другостепени орган одбија жалбу ако нађе:

1) да је првостепени орган правилно спровео поступак и да је побијано решење законито и правилно;

2) да је у првостепеном поступку било недостатака који нису утицали на законитост и правилност побијаног решења;

3) да је побијано решење засновано на закону, али из других разлога, а не оних који су наведени у образложењу решења.

(2) Другостепени орган може у образложењу решења којим одбија жалбу да се позове на наводе из образложења првостепеног решења.

Поништавање побијаног решења и одлучивање о жалбеном захтеву или управној ствари

Члан 171.

(1) Другостепени орган поништава побијано решење и прослеђује предмет надлежном органу ако нађе да је побијано решење донео стварно ненадлежан орган.

(2) Другостепени орган сам или преко првостепеног или замољеног органа допуњава поступак ако нађе да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено или понавља цео поступак или његов део ако нађе да је учињена повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења. У том случају другостепени орган поништава побијано решење и сам одлучује о управној ствари ако нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем.

(3) Ако другостепени орган нађе да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган, он ће својим решењем поништити првостепено решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак. У том случају, другостепени орган је дужан да својим решењем укаже првостепеном органу у ком погледу треба допунити

поступак, а првостепени орган је дужан у свему да поступи по другостепеном решењу и да, без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од пријема предмета, донесе ново решење. Против новог решења странка има право на жалбу.

(4) По поништавању побијаног решења другостепени орган ће проследити предмет на поновни поступак првостепеном органу само ако је потребно да се у тој управној ствари донесе ново решење.

(5) Другостепени орган поништава првостепено решење и сам одлучује о управној ствари и ако нађе да је у побијаном решењу погрешно примењено материјално право или докази погрешно оцењени или да је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак о чињеничном стању или да није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени.

Измена побијаног решења

Члан 172.

Ако другостепени орган нађе да је побијано решење законито и правилно, али да се циљ због кога је оно донето може постићи и другим средствима повољнијим по странку, измениће првостепено решење у том смислу.

Жалба кад првостепени орган није издао решење у законом одређеном року

Члан 173.

(1) Кад првостепени орган није издао решење у законом одређеном року, другостепени орган захтева да му првостепени орган саопшти зашто благовремено није издао решење. Ако другостепени орган нађе да првостепени орган није издао решење у законом одређеном року из оправданог разлога, продужава рок за издавање решења за онолико колико је трајао оправдани разлог, а најдуже за 30 дана.

(2) Ако другостепени орган нађе да не постоји оправдани разлог због кога решење није издато у законом одређеном року, он сам одлучује о управној ствари или налаже првостепеном органу да изда решење у року не дужем од 15 дана.

(3) Ако првостепени орган поново не изда решење у року који је одредио другостепени орган, он сам одлучује о управној ствари.

Рок за одлучивање о жалби

Члан 174.

Решење којим се одлучује о жалби издаје се без одлагања, а најкасније у року од 60 дана од када је предата уредна жалба, изузев ако законом није прописан краћи рок.

ДЕО СЕДМИ

ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ УКЛАЊАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА

I. МЕЊАЊЕ И ПОНИШТАВАЊЕ РЕШЕЊА У ВЕЗИ СА УПРАВНИМ СПОРОМ

Члан 175.

Орган против чијег решења је благовремено покренут управни спор може до окончања управног спора, ако уважава све захтеве тужбе, поништити

или изменити своје решење из разлога због којих би суд могао да поништи то решење, ако се тиме не вређа право странке у управном поступку или трећег лица.

II. ПОНАВЉАЊЕ ПОСТУПКА

Разлози за понављање поступка

Члан 176.

(1) Поступак који је окончан решењем против којег не може да се изјави жалба (konačno решење) понавља се:

1) ако се сазна за нове чињенице или стекне могућност да се изведу нови докази који би, сами или у вези са раније изнетим чињеницама или изведеним доказима, могли да доведу до друкчијег решења;

2) ако се решење повољно по странку заснива на неистинитим тврдњама странке којима је овлашћено службено лице доведено у заблуду;

3) ако је решење донело неовлашћено лице, или је поступак водило или у њему одлучивало неовлашћено лице или лице које је морало бити изузето;

4) ако колегијални орган није одлучивало у прописаном саставу или ако за решење није гласала прописана већина чланова колегијалног органа;

5) ако лицу које је могло да има својство странке није пружена прилика да учествује у поступку;

6) ако странка није била заступана сагласно закону;

7) ако странци или другом учеснику у поступку није омогућено да прати ток поступка сагласно члану 55. овог закона;

8) ако је решење донето на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака или као последица другог кривичног дела;

9) ако се решење заснива на пресуди суда или одлуци другог органа која је касније правноснажно преиначена, укинута или поништена;

10) ако је надлежни орган накнадно и у битним тачкама друкчије правноснажно одлучио о претходном питању на коме је решење засновано;

11) ако је Уставни суд у истој управној ствари, у поступку по уставној жалби утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, а истовремено није поништио оспорено решење;

12) ако је Европски суд за људска права у истој управној ствари накнадно утврдио да су права или слободе подносиоца представке повређена или ускраћена.

(2) Разлози из става (1) тач. 1), 3), 5) и 7) овог члана могу бити разлог за понављање поступка на захтев странке само ако није без своје кривице могла да их изнесе у ранијем поступку.

(3) Разлози из става (1) тач. 3) – 7) овог члана не могу бити разлози за понављање поступка ако их је странка без успеха изнела у ранијем поступку.

Иницијатива за понављање поступка

Члан 177.

(1) Понављање поступка може да захтева странка.

(2) Орган који је донео коначно решење може да понови поступак по службеној дужности.

Рокови за понављање поступка

Члан 178.

(1) Странка може да захтева понављање поступка у року од 90 дана од сазнања за разлог за понављање, односно у року од шест месеци од објављивања одлуке Уставног суда или Европског суда за људска права у „Службеном гласнику Републике Србије”.

(2) Исти рокови важе и ако се поступак понавља по службеној дужности.

(3) Када истекне пет година од када је странка обавештена о коначном решењу, више не може да се захтева понављање поступка, нити орган може да понови поступак по службеној дужности.

Захтев за понављање поступка

Члан 179.

(1) Странка мора да у захтеву за понављање поступка учини вероватним разлоге због којих захтева понављање поступка.

(2) Захтев за понављање поступка увек се предаје првостепеном органу.

(3) Првостепени орган доставља захтев са списима другостепеном органу, ако је другостепени орган надлежан да одлучује о захтеву.

Одлагање извршења решења

Члан 180.

(1) Захтев за понављање поступка не одлаже извршење коначног решења.

(2) Изузетно, ако би извршење странци нанело штету која би тешко могла да се надокнади, а одлагање извршења није противно јавном интересу, нити би нанело већу или ненадокнадиву штету противној странци или трећем лицу, орган који одлучује о захтеву за понављање поступка може решењем одложити извршење коначног решења.

Решавање о понављању поступка

Члан 181.

(1) О захтеву за понављање поступка одлучује орган који је донео коначно решење. Исти орган понавља поступак по службеној дужности.

(2) Надлежни орган решењем одбацује захтев који није благовремен, није дозвољен или који је изјављен од неовлашћеног лица или у коме разлог за понављање поступка није учињен вероватним. Ако не одбаци захтев, даље испитује да ли је разлог за понављање поступка могао да доведе до друкчијег решења и, ако нађе да није, решењем одбија захтев.

(3) Ако надлежни орган не одбаци, нити одбије захтев за понављање поступка, решењем дозвољава понављање поступка и одређује обим понављања.

(4) Решење којим се дозвољава понављање поступка одлаже извршење коначног решења.

Поновљени поступак

Члан 182.

(1) Радње у поновљеном поступку предузима орган који је дозволио понављање поступка.

(2) Изузетно, другостепени орган може наложити првостепеном органу да уместо њега предузме радње у поновљеном поступку ако првостепени орган може да их брже и економичније предузме. При томе, другостепени орган одређује рок у коме је првостепени орган дужан да предузме радње и достави му списе.

(3) По понављању поступка, надлежни орган може оставити на снази коначно решење или донети ново решење којим се, с обзиром на околности случаја, коначно решење поништава или укида.

III. ПОНИШТАВАЊЕ КОНАЧНОГ РЕШЕЊА

Члан 183.

(1) Другостепени орган или надзорни орган решењем ће на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично поништити коначно решење:

1) ако је донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку;

2) ако би се његовим извршењем могло проузроковати неко кривично дело;

3) ако његово извршење уопште није могуће;

4) ако је донето без захтева странке (члан 90. став (5) овог закона), а странка накнадно није изричито или прећутно пристала на решење;

5) ако је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи;

6) ако садржи неправилност која је по изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости;

7) ако је решење донео стварно ненадлежни орган, изузев Владе, а није реч о разлогу за поништавање из тачке 1) овог става;

8) ако је у истој управној ствари раније донето правноснажно решење којим је управна ствар друкчије решена;

9) ако приликом доношења решења није правилно спроведен поступак за давање претходне или накнадне сагласности или мишљења другог органа (члан 138. овог закона);

10) ако је решење донео месно ненадлежни орган;

11) ако решење уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству.

(2) Решење ће се поништити увек због разлога наведених у тач. 1) – 6), у року од пет година од коначности решења због разлога наведених у тач. 7) – 9), и у року од годину дана од коначности решења због разлога наведених у тач. 10) и 11).

(3) Другостепени орган или надзорни орган ће решењем, по службеној дужности, у целини или делимично поништити коначно решење ако у њему није уопште или није правилно примењен материјални закон, други пропис или

општи акт. Решење ће се поништити у року од годину дана од коначности решења.

(4) Ако не постоји другостепени орган и надзорни орган решење ће, сагласно ст. (1) - (3) овог члана, поништити орган који је донео коначно првостепено решење.

IV. УКИДАЊЕ РЕШЕЊА

Члан 184.

(1) Другостепени орган или надзорни орган решењем може на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично укинути решење:

1) ако је оно постало извршно, а укидање је потребно ради отклањања тешке и непосредне опасности по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, ако сврха укидања не може успешно да се отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права;

2) ако је оно постало правноснажно, а то тражи странка на чији је захтев донето, а укидање није противно јавном интересу, нити интересу трећих лица;

3) кад је то посебним законом одређено.

(2) Ако не постоји другостепени орган или надзорни орган, орган који је донео првостепено решење укинуће, на захтев странке или по службеној дужности, решење у целини или делимично.

V. ПОНИШТАВАЊЕ, УКИДАЊЕ ИЛИ МЕЊАЊЕ ПРАВНОСНАЖНОГ РЕШЕЊА НА ПРЕПОРУКУ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Члан 185.

(1) На препоруку Заштитника грађана орган може, ради усклађивања са законом, новим решењем да поништи, укине или измени своје правноснажно решење, ако странка о чијим је правима или обавезама одлучено, као и противна странка, на то пристану и ако се тиме не вређа интерес трећег лица. Ако орган не сматра да треба да поступи по препоруци Заштитника грађана, њега одмах о томе обавештава.

(2) Поништавање, укидање или мењање решења на препоруку Заштитника грађана није ограничено роком.

VI. ЗАЈЕДНИЧКЕ ОДРЕДБЕ

Рок за издавање решења

Члан 186.

Решење донесено у поновљеном поступку, о поништавању коначног решења и укидању решења издаје се најкасније у року од 60 дана од покретања поступка.

Правне последице поништавања и укидања решења

Члан 187.

(1) Поништавањем решења уклањају се све правне последице које је решење произвело и оно се онемогућава да даље производи правне последице.

(2) Укидањем решења не уклањају се правне последице које је решење већ произвело, већ се решење онемогућава да даље производи правне последице.

(3) Странка која трпи стварну штету услед укидања извршног решења ради отклањања тешке или непосредне опасности по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, има право на накнаду претрпљене штете, осим накнаде за изгубљену добит.

Правна средства

Члан 188.

(1) На решења донесена у посебним случајевима уклањања и мењања решења, изузев у случају мењања и поништавања решења у вези са управним спором, може се поднети жалба.

(2) Изузетно, против решења којим се дозвољава понављање поступка није дозвољена жалба.

Дужност обавештавања

Члан 189.

Орган који сазна за решење које садржи разлог за понављање поступка или за поништавање и укидање решења, дужан је да о томе одмах обавести орган који је надлежан да по службеној дужности покрене одговарајући поступак, као и јавног тужиоца.

ДЕО ОСМИ

ИЗВРШЕЊЕ

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Извршност решења

Члан 190.

(1) Решење које је донето у управном поступку извршава се кад постане извршно.

(2) Решење првостепеног органа постаје извршно:

1) истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена;

2) обавештавањем странке, ако жалба није дозвољена;

3) обавештавањем странке, ако жалба не одлаже извршење решења;

4) кад се све странке одрекну права на жалбу;

5) обавештавањем странке о решењу, којим се жалба одбацује или одбија.

(3) Решење другостепеног органа постаје извршно кад странка буде обавештена о њему.

(4) Ако је у извршном решењу одређено да странка може предузети радњу која се извршава у одређеном року, решење се извршава када рок истекне. Ако у извршном решењу није одређен рок, решење се извршава када истекне 15 дана од када је постало извршно.

(5) Извршење може да се спроведе и на основу поравнања, али само против лица које је закључило поравнање.

Управно и судско извршење

Члан 191.

(1) Решење се извршава ради остваривања новчаних или неновчаних обавеза.

(2) Неновчане обавезе извршавају се управним путем (управно извршење), а новчане обавезе – судским путем (судско извршење) ако законом друкчије није одређено.

(3) Управно извршење спроводи се сагласно закону.

II. УПРАВНО ИЗВРШЕЊЕ

1. Основне одредбе

Извршеник и тражилац извршења

Члан 192.

(1) Извршење се спроводи према лицу које је обавезано да испуни неку обавезу (извршеник).

(2) Извршење које је у интересу странке спроводи се на предлог странке (тражилац извршења).

(3) Извршење се спроводи по службеној дужности ако то налаже јавни интерес.

Надлежност за спровођење извршења

Члан 193.

(1) Извршење спроводи орган који је донео првостепено решење.

(2) Ако је прописано да он не спроводи извршење, а ниједан други орган није на то овлашћен, извршење спроводи првостепени орган на чијем подручју се налази пребивалиште, боравиште или седиште извршеника, а у чијем су делокругу послови опште управе.

(3) Министарство надлежно за унутрашње послове, сагласно одредбама закона којим се уређује област унутрашњих послова, или други орган који је овлашћен да пружи помоћ у извршењу, дужни су да органу, на његов захтев, пруже помоћ у спровођењу извршења.

Начин и време извршења

Члан 194.

(1) Ако извршење може да се спроведе на више начина, при избору начина извршења орган се придржава начела сразмерности (члан 6. овог закона).

(2) Извршење се спроводи радним даном од 7 до 20 сати.

(3) Ако постоји опасност од одлагања и ако је орган који спроводи извршење издао писани налог, извршење може да се спроводи и у дан када се не ради, као и после 20 сати.

2. Поступак извршења

Потврда о извршности

Члан 195.

Првостепени орган, ако није надлежан за спровођење извршења, на предлог тражиоца извршења или по службеној дужности, ставља на решење које се извршава потврду да је постало извршно (потврда о извршности) и решење одмах прослеђује органу који је надлежан за спровођење извршења.

Решење о извршењу и трошкови извршења

Члан 196.

(1) Орган који је надлежан за спровођење извршења издаје решење о извршењу по службеној дужности или на предлог тражиоца извршења, у року од осам дана од подношења предлога.

(2) Решење о извршењу садржи утврђење о томе када је решење постало извршно, време, место и начин извршења и налог тражиоцу извршења да унапред положи одређену суму новца за покривање трошкова извршења.

(3) Решењем о извршењу може да се одреди додатни рок за извршење обавезе или да се обавеза изврши одмах.

(4) О решењу о извршењу обавештава се извршеник и тражилац извршења ако је донето на његов предлог.

(5) Трошкове извршења сноси извршеник, о чему се по завршетку извршења доноси допунско решење.

Извршење преко других лица

Члан 197.

(1) Ако се извршеникова обавеза састоји од радње коју може предузети и друго лице, а извршеник радњу не предузме у целини или је предузме делимично, радња се предузима преко другог лица, о трошку извршеника.

(2) У том случају орган који спроводи извршење решењем може наложити извршенику да положи износ који је потребан за подмирење трошкова извршења, а да се обрачун накнадно сачини.

Извршење посредном принудом (путем новчаних казни)

Члан 198.

(1) Орган који спроводи извршење принудиће извршеника да испуни обавезе изрицањем новчане казне, ако извршење преко другог лица није могуће или није погодно да се постигне сврха извршења. Новчана казна изриче се решењем.

(2) Физичком лицу се новчана казна изриче у распону од половине просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу до две просечне годишње зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходној години, према подацима органа надлежног за послове статистике, а правном лицу – у распону од половине његових месечних прихода, до десет процената његових годишњих прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години.

(3) Новчана казна може поново да се изрекне све док извршеник не испуни обавезе из решења.

Извршавање новчаних казни

Члан 199.

(1) Новчане казне које су изречене према овом закону извршавају органи надлежни за извршавање новчаних казни изречених за прекршаје.

(2) Новчана казна уплаћује се у корист буџета из којег се финансира орган који је изрекао новчану казну.

Извршење непосредном принудом

Члан 200.

(1) Извршење се спроводи непосредном принудом ако сврха извршења обавезе не може да се постигне извршењем преко другог лица или изрицањем новчане казне.

(2) Непосредна принуда се примењује и ако извршење друкчије не може да се спроведе у потребном року, а природа обавезе то дозвољава и пропис не забрањује.

Извршење усменог решења

Члан 201.

Усмено решење може да се изврши одмах, без доношења решења о извршењу.

Жалба и одлагање извршења

Члан 202.

(1) Против решења о извршењу у поступку управног извршења дозвољена је жалба, која не одлаже извршење решења. Жалба је дозвољена и ако решење о извршењу није донето у року од осам дана од подношења предлога за његово доношење.

(2) Жалба против решења о извршењу може се изјавити само на време, место и начин извршења. Жалба се предаје другостепеном органу.

(3) На решење о извршењу може се поднети жалба у року од осам дана од обавештавања о решењу о извршењу.

(4) Извршење може, на предлог извршеника или тражиоца извршења, да се одложи ако је против решења које се извршава или решења о извршењу изјављена жалба или друго правно средство, а извршење би изазвало ненадокнадиву штету, под условом да одлагање извршења није законом забрањено, нити противно јавном интересу.

(5) Извршење се одлаже док се не одлучи о жалби или другом правном средству.

(6) О предлогу за одлагање извршења решењем хитно одлучује орган који је донео решење које се извршава.

Обустављање извршења

Члан 203.

(1) Орган који спроводи извршење обуставља извршење ако је обавеза у целини извршена, ако извршење уопште није било дозвољено, ако је управљено према лицу које није извршеник, ако тражилац извршења одустане од предлога за извршење или ако је решење које се извршава поништено или укинито.

(2) Извршење се обуставља решењем, по службеној дужности или на предлог странке.

(3) Решењем којим се обуставља извршење поништавају се предузете радње, изузев ако је решење које се извршава укинито или измењено.

Противизвршење

Члан 204.

(1) Кад је извршење спроведено а решење које је извршено касније буде поништено или укинито, лице може да захтева да се њему врати што му је извршењем одузето, односно да захтева накнаду штете, или да се ствар доведе у стање које произлази из новог решења.

(2) О захтеву решењем одлучује орган који је донео решење о извршењу.

3. Извршење ради обезбеђења

Услови за извршење ради обезбеђења

Члан 205.

(1) Ради обезбеђења извршења, на предлог странке или по службеној дужности, поједине радње извршења могу да се предузму и пре него што решење постане извршно, ако би његово касније извршење могло бити спречено или знатно отежано.

(2) Ако обавеза може принудно да се изврши само на предлог странке, она мора да учини вероватном опасност од спречавања или знатног отежавања каснијег извршења, при чему орган може да предузимање радњи извршења услови полагањем новчаног износа подобног да покрије штету која би могла настати противној странци ако захтев странке не буде усвојен правноснажним решењем о управној ствари.

(3) Извршење ради обезбеђења може да се допусти и кад је обавеза противне странке утврђена или барем учињена вероватном, ако постоји опасност да ће противна странка располагањем имовином, договором с трећим лицима или на други начин спречити или знатно отежати извршење обавезе.

(4) О извршењу ради обезбеђења доноси се привремено решење о обезбеђењу.

Накнада штете

Члан 206.

Кад правноснажним решењем о управној ствари није утврђена обавеза ради чијег обезбеђења је донето привремено решење о обезбеђењу или кад је предлог странке за доношење привременог решења о обезбеђењу био неоснован из других разлога, странка је дужна да противној странци накнади штету насталу извршењем привременог решења о обезбеђењу.

ДЕО ДЕВЕТИ

КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Прекршајна одговорност

Члан 207.

Новчаном казном од 5.000 динара до 50.000 динара казниће се за прекршај овлашћено службено лице, у смислу овог закона, које по службеној дужности не изврши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање

о којима се води службена евиденција, не затражи их ради прибављања и не обради, односно које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима се води службена евиденција у року од 15 дана или другом року одређеном законом (члан 103. ст. (1) и (2) овог закона).

Члан 208.

Новчаном казном од 5.000 динара до 50.000 динара казниће се за прекршај овлашћено службено лице, у смислу овог закона, које не проследи жалбу са одговором првостепеног органа на жалбу и списима другостепеном органу у року утврђеном овим законом (члан 166. ст. (1) и (2) овог закона), односно које не води службену евиденцију о решавању у управним стварима (члан 211. овог закона).

ДЕО ДЕСЕТИ

СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА И ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

I. СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

Надзор

Члан 209.

(1) Надзор над спровођењем овог закона врши министарство надлежно за послове државне управе.

(2) Инспекцијски надзор над спровођењем овог закона врши управна инспекција, осим у питањима у вези са извршавањем закона у области одбране и од значаја за одбрану и Војску Србије.

Одговорност овлашћеног службеног лица

Члан 210.

(1) Овлашћено службено лице у органу које води поступак одговорно је ако његовом кривицом дође до неизвршавања одређених процесних радњи.

(2) Министарство надлежно за послове државне управе у вршењу надзора над применом овог закона и други органи управе могу да захтевају покретање дисциплинског поступка против овлашћеног службеног лица, односно одговорног лица које по службеној дужности не изврши увид у чињенице о којима се води службена евиденција, које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима води службену евиденцију у року утврђеном законом, не изда решење у року утврђеном законом или не достави списе другостепеном органу или суду надлежном за управне спорове у роковима утврђеним законом.

Вођење евиденција

Члан 211.

(1) О решавању у управним стварима орган је дужан да води службену евиденцију.

(2) Службена евиденција садржи податке о броју поднетих захтева, броју поступака покренутих по службеној дужности, начину и роковима решавања управних ствари у првостепеном и другостепеном поступку, броју решења која су поништена или укинута и броју одбачених захтева странака и обустављених поступака.

(3) Наведени подаци воде се и исказују по управним областима.

II. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Доношење прописа

Члан 212.

Влада ће донети пропис из члана 42. став (6) овог закона, истеком девет месеци од дана ступања на снагу овог закона.

Окончање започетих поступака

Члан 213.

(1) Поступци који до почетка примене овог закона нису окончани, окончаће се према одредбама закона који се примењивао до почетка примене овог закона.

(2) Ако после почетка примене овог закона решење првостепеног органа буде поништено или укинута, даљи поступак спроводи се према одредбама овог закона.

Обавеза усклађивања посебних закона

Члан 214.

(1) Посебни закони којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима, ускладиће се са одредбама овог закона (члан 3. овог закона) до 1. јуна 2018. године.

(2) Влада ће образовати Координационо тело у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона ради процене усклађености посебних закона са одредбама овог закона.

(3) Министарство надлежно за послове државне управе ће обављати стручне и административне послове за потребе Координационог тела у току поступка усклађивања.

Престанак важења одредаба других закона

Члан 215.

Одредбе закона и других прописа према којима се установљава обавеза за странку и другог учесника у поступку да органу достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, супротно одредбама чл. 9. и 103. овог закона, престају да важе истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Престанак важења претходног закона

Члан 216.

Даном почетка примене овог закона престаје да важи Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС”, број 30/10).

Ступање на снагу и почетак примене

Члан 217.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењује се од 1. јуна 2017. године, изузев одредаба чл. 9, 103. и 207. овог закона које почињу да се примењују истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 97. тачка 2. Устава Републике Србије, којим је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује поступак пред судовима и другим државним органима.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Један од основних циљева Владе јесте успостављање модерне, уређене, ефикасне и делотворне државе. У овом контексту сагледан, Закон о општем управном поступку није само кључни правни ослонац јавне управе, већ пре свега моћан замајак промена – снажан механизам дуго очекиване спроводиве политике трансформације јавне управе у сервис грађана и привреде.

Иако Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97, 31/01 и „Службени гласник РС”, број 30/10) спада у ред закона који су по свом квалитету и спроводивости дуго одолевали времену и превазилазили специфичности и потребе тренутних околности, неопходно је извршити реформу управног поступка у циљу унапређења правне сигурности, побољшања привредног амбијента и односа органа управе и грађана Републике Србије. На то посебно указује актуелна реформа јавне управе која се одвија у складу са Стратегијом реформе јавне управе („Службени гласник РС”, бр. 9/14 и 42/14 – исправка) и Акционим планом за њено спровођење, који је Влада донела у марту 2015. године. Потреба за усклађивањем овог закона са упоредноправним решењима и међународним стандардима, посебно са начелима и правилима Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (Рим, 1950. година, са додатним протоколима) ратификоване 2003. године, принципима Европског административног простора, и нарочито процес приступања Европској унији у којем ће се реформа јавне управе анализирати и са становишта нормативних решења предвиђених Законом о општем управном поступку, као и значаја и обима предложених промена, определило је доношење новог законског оквира.

Образована је **Посебна радна група за припрему Нацрта закона о општем управном поступку**, која је састављена од представника: Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства правде, Министарства привреде, Министарства финансија, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Републичког секретаријата за законодавство, Републичког секретаријата за јавне политике, Генералног секретаријата Владе, Привредне коморе Србије, као и од судија Управног суда, професора и експерата управног права из Републике Србије.

У току израде овог закона консултовани су представници стручне и опште јавности из Републике Србије, експерти из региона, а нарочито представници јавне управе ангажовани на пословима спровођења и надзора над имплементацијом Закона о општем управном поступку, експерти СИГМЕ (Подршка за побољшање владавине и управљања) – заједничке иницијативе Европске уније и Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) и други. У овом периоду организовано је неколико већих догађаја отворених за јавност на којима су разматрана општа правила и појединачна решења, а крајем маја 2015. године организована је Међународна конференција која је означила и почетак јавне расправе о Нацрту закона о општем управном поступку. Током

јавне расправе неколико стотина учесника различитих скупова чији су координатори били представници привреде, адвокатуре и локалне самоуправе, активно је допринело сагледавању, креирању и финализацији предложених решења, као и сагледавању потребе за свеобухватним обукама, пре свега представника државне управе и локалне самоуправе, као неопходног предуслова ефикасне примене нових решења предвиђених новим текстом закона о општем управном поступку. На крају треба истаћи, да је израда овог текста била праћена и формулисањем прве, у региону, Анализе ефеката Закона о општем управном поступку. Израду Анализе ефеката подржала је Школа за реформу јавне управе (РЕСПА), а сам текст су формулисали експерти из Србије, представници Министарства државне управе и локалне самоуправе и Републички секретаријат за јавне политике.

Текст новог Закона о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП) садржи новине које се тичу, нарочито: 1) знатног проширивања предмета ЗУП-а – управне ствари који, поред управног акта, обухвата и гарантне акте, управне уговоре, управне радње и пружање јавних услуга; 2) новоуведених начела, односно начела са новом садржином; 3) општења органа и странака у поступку (посебно правила о електронском општењу); 4) новог система обавештавања и достављања; 5) правних средстава; 6) измењених и допуњених посебних случајева уклањања управних аката; 7) стварања правних претпоставки за доношење гарантног акта; 8) обједињеног пружања услуга на једном месту (јединствено управно место); 9) начина покретања поступка; 10) предвиђања привремених мера итд.

Такође, у великом броју ситуација предвиђено је доношење (процесних) решења, а не закључака. Основни критеријум њиховог разликовања је то да ли се против ових аката може непосредно уложити правно средство или не. На тај начин, у великој мери је поједностављена идентификација потенцијалних правних средстава која се могу користити против управних аката. Такође, успоставља се равнотеже између права странака на правну заштиту и неопходности подизања ефикасности поступања.

Главни циљеви ЗУП-а су: а) модернизовање управног поступка, чињење овог поступка ефикаснијим и његово поједностављење и посебно смањење броја непотребних управних поступака и процедура; б) делотворније остваривање јавног интереса и појединачних интереса грађана и правних лица у управним стварима – лакше и потпуније остварење и заштита како законитости, тако и слобода и права грађана у процесу непосредне примене прописа у управној материји; в) успостављање јавне управе која је оријентисана ка грађанима, пружајући им услуге у складу са потребама корисника, гарантујући квалитет и приступачност јавних услуга; г) повећање правне сигурности и унапређење пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга; е) номотетичко побољшање, језичко поједностављење при формулацији норми и логичнија систематика законских одредби.

Имајући у виду то да се ради о Закону који предвиђа низ новина и да се истовремено чине велики напори да се рад органа у управном поступању учини законитим, делотворним и ефикасним, предлаже се текст са укупно 217 чланова. Праћењем примене овог закона у будућој пракси кориговаће се његова садржина у складу са успостављеним капацитетима и постављеним циљевима, што би требало да има за последицу и очекивано смањење обима закона.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Део први – УВОДНЕ ОДРЕДБЕ И ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА тиче се примене, тј. важења ЗУП-а, употребе језика и писма и његових основних начела (чл. 1 – 15).

Као и до сада, ЗУП ће се примењивати при поступању у свим управним стварима. Такође, одредбом члана 3. став 2. овог закона прописано је да се поједина питања управног поступка могу посебним законом уредити само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом, чиме је ЗУП подигнут до степена основног закона.

Предмет ЗУП-а је знатно проширен тако да његова процесна правила обавезују државне и недржавне субјекте у следећим врстама управних активности: 1) када доносе управне акте; 2) када доносе гарантне акте; 3) када закључују управне уговоре; 4) када предузимају управне радње; 5) када пружају јавне услуге.

Међу новинама у основним начелима пажњу заслужују, најпре оно што се односи на начела законитости и предвидивости (члан 5). Циљ је да се унапреди правна сигурност и извесност за странку, а да се управна пракса што је могуће више устали и уједначи. Овим се успоставља виши ниво правне сигурности и формира се и погодно пословно окружење нарочито за инвестиције, па јавна управа, непосредно примењујући прописе у управној материји, постаје и сигуран ослонац за успешно обављање привредних делатности.

Суштина је у томе да орган поступајући на основу закона, других прописа и општих аката мора приликом поступања у управној ствари водити рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима. Уколико постоје оправдани разлози да се у конкретном случају одступи од раније праксе, ово се мора додатно образложити. Како би се нагласила чињеница да начело предвидивости не представља увођење прецедентног система, оно је спојено са постојећим начелом законитости. Начело предвидивости је, заправо, израз уставног начела једнакости грађана пред законом и уставне одредбе којом се гарантује једнака заштита права пред органима власти. Важно је напоменути да се начело предвидивости не ослања на једну одлуку (прецедент), већ на уједначену правну праксу одређеног органа по одређеном питању. На овај начин превазилази се проблем неуједначене праксе и последично различитог третмана странака у истим или сличним управним поступцима (идентичним захтевима).

У европска начела ваљане управе спада и начело сразмерности (члан 6) чија суштина је у томе да када се странци ограничавају права или се утиче на њен правни интерес или јој се налажу обавезе, орган ће примењивати мере које су за странку повољније, ако се тиме остварује сврха прописа и под условом да није угрожен јавни интерес или права трећих лица. Другим речима, посреди је одмеравање и усклађивање три постулата: остваривање јавног интереса и очувања интегритета и позиције странке, суштине њених зајемчених права и законитости поступања. Према овој одредби свако ограничење права и правних интереса странке мора да буде сразмерно, тј. најмање могуће, а да се њиме постиже законска сврха. Ово начело појачава брижљивост и одговорност органа у примени ЗУП-а и меродавног посебног закона. Начело помоћи странци (члан 8), према коме орган по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буду на штету права која им припадају, садржано је и у важећем ЗУП-у (члан 15). Новина у погледу наведеног начела огледа се у томе да када орган, с обзиром на чињенично стање, сазна или оцени да странка и други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозорава их на то. Такође, ако у току поступка дође до измене прописа који је од значаја за поступање у управној ствари, орган ће о томе информисати странку (ст. 2. и 3).

Начело делотворности и економичности поступка (члан 9) ослобађа странку дужности прибављања оних података о којима службене евиденције

воде органи јавне власти, тако да орган може од странке да захтева само податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција. Подизањем на ниво начела ова одредба постаје обавезујућа у свим управним областима, без обзира на одредбе посебних прописа који их уређује. Начело је разрађено и у другим одредбама закона који уређују доказни поступак, а оно што је ново је то да је предвиђена прекршајна одговорност за овлашћено службено лице у органу који захтевају од странке да достави податке који се воде у службеним евиденцијама.

Начело приступа информацијама и заштите података (члан 15) је у функцији омогућавања приступа информацијама о којима јавност има право да зна, а да при томе тајни и лични подаци буду заштићени, у складу са законом.

Део други - УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ (чл. 16 – 32) има четири главе и посвећен је: управном акту (глава I: чл. 16. и 17); гарантном акту (глава II: чл. 18– 21), управном уговору (глава III: чл. 22-26); управним радњама (глава IV: чл.27-30) и пружању јавних услуга (глава V: чл. 31. и 32).

Код дефиниције управног акта (члан 16), наглашено је да он има решавајући карактер, било да се њиме одлучује о материјалноправним, било о процесним питањима. Наиме, управни акт, у смислу овог закона, јесте појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима. Управни акт се појављује у два облика, као решење (мериторно и процесно) или као закључак. Такође, решења и закључци могу имати и други назив, ако је то посебним законом предвиђено.

Гарантни акт (чл. 18 – 21) је одређен као писани акт којим се орган обавезује да, на одговарајући захтев странке, донесе управни акт одређене садржине. Њиме се не одлучује о правима и правним интересима странке, већ се доноси када је то прописано посебним законом и под условом да странка истакне захтев за његово издавање.

С обзиром на то да гарантни акт не сме бити противан јавном интересу, нити интересу трећих лица, ако у поступку доношења гарантног акта дође до измене правног основа за његово доношење, орган доноси гарантни акт на основу прописа који је повољнији за странку. Пракса је, у мери у којој постоји, с обзиром да је реч о релативно новом правном институту, показала да гарантни акт може да приушти странкама већу правну сигурност, а да не створи додатни посао органима управе. Наиме, доношењем гарантног акта накнадни рад органа управе на издавању управног акта значајно се олакшава, до те мере да орган само треба да упореди да ли се чињенично стање описано у захтеву за издавање гарантног акта и чињенично стање у тренутку подношења захтева за издавање управног акта поклапају у битним елементима и да ли се правни основ за издавање управног акта у међувремену изменио или не. То значи да се време уложено у издавање гарантног акта компензује уштедом времена у каснијем поступку издавања управног акта сагласно гарантном акту.

Гарантни акт је новина у ЗУП-у, али није новина у правном систему Републике Србије. Гарантни акт, под тим или другим називом, постоји у члану 19. Царинског закона (као обавезујуће обавештење Управе царина о сврставању робе у одређену царинску тарифу и о пореклу робе), члану 15. Закона о држављанству Републике Србије, члану 83. Закона о државној припадности и упису пловила и у још неким прописима. Гарантни акт је један од најбољих инструмената за постизање што већег степена правне сигурности и као такав посебно је подобан за подизање нивоа предвидивости пословног окружења.

Гарантни акт не сме бити противан јавном интересу, нити правном интересу трећих лица.

Управни уговор је нова категорија у управном праву Србије (чл.22 – 26). Ради се о уговору који закључују орган и странка, у случајевима предвиђеним посебним законом, којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари и који не сме бити противан јавном интересу и правима трећих лица. Овај правни институт доприноси остваривању једног од европских стандарда, који се огледа у активној улози грађана у односима са јавном управом. Наиме, јавноправни субјект закључује уговор ради стварања одређене јавне користи за грађане и правна лица. Специфичност овог уговора управо је у одступањима од општег режима уговорног права којима се овлашћења јавноправног субјекта, ради остваривања јавног интереса, појачавају у односу на другу страну уговорницу. Ипак, треба истаћи да је и друга уговорна страна заштићена правом на приговор, односно правом жалбе у таксативно одређеним случајевима. На овај начин, уједначава се правна заштита уговорних страна без обзира којој управној области припада управни уговор, односно којим је секторским законом дефинисан.

С обзиром на то да у нашем правном систему постоје поједини типови управних уговора који су уређени посебним законима (Закон о јавноприватном партнерству и концесијама и Закон о јавним набавкама), у овом тексту су уређена основна питања везана за све управне уговоре (закључивање, уговорне стране, измена због промењених околности, раскид, правна средства – приговор). Детаљније регулисање појединих типова управних уговора препуштено је посебним прописима.

Управне радње су дефинисане у рангу материјалних аката (члан 27). Као нарочито издвојено из мноштва управних радњи следи вођење евиденција, издавање уверења (потврда, сертификата, итд.) и других исправа о којима орган води службену евиденцију у складу са законом, али и о којима таква евиденција не постоји, али је прописана обавеза органа на њихово издавање у правном саобраћају. Управне радње су и пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти (чл. 27 – 30). Као правно средство против управне радње предвиђен је приговор, који се може изјавити и ако орган не предузме управну радњу коју је по закону дужан да предузме и који је дозвољен само ако управна радња није повезана са доношењем управног акта. Против управног акта који се доноси по приговору могу се даље користити одговарајућа правна средства.

Пружање јавних услуга (чл. 31. и 32) је новина, уведена са циљем да се обезбеди уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и правних интереса корисника јавних услуга и задовољавање њихових потреба. Разликују се јавне услуге које се пружају у оквиру привредне и друштвене делатности односно послова у општем интересу, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољење основних потреба правних и физичких лица, од јавних услуга под којима се подразумева обављање делатности, односно послова управе од стране органа и којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања. Путем приговора који се може изјавити руководиоцу органа који пружа јавну услугу обезбеђује се заштита од неквалитетног, неуредног или неједнаког пружања јавних услуга. Против негативне одлуке руководиоца органа, као форме управног акта, могу се даље користити одговарајућа правна средства.

Део трећи – ОСНОВНА ПРАВИЛА ПОСТУПКА има пет глава: I – Учесници у управном поступку (чл. 33 – 55); II – Општење органа и странака (чл. 56 – 65); III – Обавештавање (чл. 66 – 78); IV – Рокови (чл. 79 – 83); V – Трошкови поступка (чл. 84 – 89).

Поред одредаба о надлежности (чл. 33 – 38), правила о овлашћеном службеном лицу, у смислу овог закона, стављају у први план лице које је распоређено на радно место које чине и послови вођења поступка и одлучивања у управној ствари, или само послови вођења поступка или предузимања појединих радњи у поступку (члан 39. став 2). У питању је делегација надлежности као правило. У контексту поднаслова „Сарадња и службена помоћ” (чл. 42. и 43), крупну иновацију представља правни институт пружања услуга на једном месту – јединствено управно место (члан 42). ЗУП успоставља темељ за организовање пружања услуга на једном месту, што је допринос рационализацији и концентрацији поступка, као и битном побољшању положаја странке у односима са надлежним органима. У питању је нови правни основ који даје могућност органима да своје поступке повежу на најрационалнији начин имајући у виду првенствени циљ ове одредбе - остваривања више права које спаја један или више повезаних догађаја (рођење детета, остваривање права на финансијску помоћ породицама за децом, права из социјалног осигурања, итд). Истовремено, пружа се основ да се више права организационо повежу уколико о њима одлучује исти орган. Смисао јесте у томе да се омогући странци да – уместо обраћања већем броју органа или вођења више поступака код истог органа ради признавања одређеног права или међусобно повезаних права која проистичу из једне или више повезаних ствари, може да добије све релевантне информације, поднесе само један захтев, комуницира само са једним органом и на крају на том месту добије и одговарајуће решење. На овај начин би се знатно смањио губитак времена странке и елиминисали непотребни трошкови. Истовремено, битно би се унапредила организација и координација надлежних органа, лакше уочиле непотребне процедуре и захтеви и повећала делотворност њиховог рада. У вези са напред наведеним, питање начина уређивања јединственог управног места према предложеном решењу требало би да буде флексибилно, како би се омогућило стално проширивање круга ситуација у којима се оно може успоставити, подстакла иновативност у погледу начина организовања, информационе повезаности и сарадње органа и слично. Успостављање јединственог управног места не смањује правну сигурност странке, не утиче на надлежност органа нити на право странке да се директно обраћа надлежном органу, нити на било који начин отежава положај странке. Такође, јединствено управно место, као и електронска комуникација, упркос неопходним почетним улагањима за успостављање система, смањују трошкове грађана, привреде и органа управе на дужи рок. Како је у питању функционална, а не организациона норма, неопходно је у наредном периоду дати јасне смернице кроз подзаконски акт који ће донети Влада у року од девет месеци од дана ступања на снагу закона. Стога доношење новог Закона о општем управном поступку, уз адекватне техничке и суштинске предуслове, представља неопходан правни основ за увођење института ефикасне и делотворне управе, која се понаша одговорно према својим грађанима.

Део посвећен странци, њеним заступницима, стручним помагачима, превођењу и тумачима (чл. 44-55) је у највећем делу исти као у постојећем ЗУП-у, с тим што је предложено, у складу са међународним стандардима, ново решење према коме особа са инвалидитетом има право да општи и прати ток поступка преко тумача, или на други одговарајући начин (члан 55. став 2). Имајући у виду постојећу праксу и потребе управе, задржана су постојећа решења у овој области, осим што се предлаже да својство странке у поступку могу имати и заступници колективних интереса и ширих интереса јавности, који су организовани сагласно прописима, ако исход управног поступка може да утиче на интересе које заступају (члан 44. став 3).

Општење органа и странака (чл. 56 – 65) је формално одвојено од следеће главе. Уводе се и правила о електронском општењу (члан 57), које

подразумева да се странка претходно сагласила са овим видом комуникације или да је то посебним прописом одређено. Такође, постоји обавеза за орган да објављује на својој веб презентацији обавештења о могућности електронског општења између органа и странке, о томе да се органу подносе електронска документа и да их орган упућује странци, и сл. С друге стране, имајући у виду да се овим законом уређују само основи електронске комуникације, детаљније уређење ове области препушта се законима који се баве електронским комуникацијама, електронским пословањем, електронским потписом и документом, као и закону који ће у будућности уредити област електронске управе. Циљ је да се Закон о општем управном поступку не учини подложним честим изменама које захтева измена технологије и капацитета управе у овој области, већ да се мењају посебни закони који регулишу ову релативно брзо променљиву област.

Обавештавање (чл. 66 – 78) представља нови концепт управног поступања којим се уводе ефикасни и флексибилни начини комуникације са странком, уз истовремено задржавање неопходних формалних видова обавештавања - лично и посредно достављање. Најпре су дата општа правила обавештавања (чл. 66 – 69). Следе одредбе о поступцима обавештавања (чл. 70. и 71): а) електронским путем – што је на линији осавремењивања и поједностављивања контаката између органа и других учесника у поступку, као и његове економичности; б) путем поште; в) достављањем. Норме о достављању (чл. 72 – 78) умногоме су побољшане и прецизиране у поређењу са садашњим решењима.

Достављање, као вид обавештавања, има више облика: (1) лично; (2) посредно; (3) јавно. Са достављањем изједначени су и формално обавештавање електронским путем (члан 70. став 3) и обавештавање препорученом поштом (члан 71. став 4). Новина је и да су одредбе о личном достављању измењене у односу на важећи ЗУП. Ако се странка не нађе на адреси на којој треба да се изврши достављање, достављач је дужан да још једном покуша уручење у року од 24 сата, док према новом законском решењу достављач (службено лице органа или поштанског оператора) о томе сачињава белешку и оставља обавештење на месту на којем је писмено требало да буде уручено. Достављач у обавештењу, између осталог, назначавача просторију унутар органа у којој писмено може да се преузме, као и рок за његово преузимање, а по истеку рока од 15 дана од остављања обавештења сматра се да је достављање извршено (члан 75). Овим изменама штити се јавни интерес, убрзава поступак и онемогућава избегавање достављања акта који је неповољан за странку. С друге стране, странка је заштићена тиме што зна да би акт требало да јој буде достављен, а ако постоје оправдани разлози због којих није могла да прими писмено може тражити враћање у пређашње стање.

Јавно достављање је предвиђено као трећи и нови начин достављања и подразумева објављивање писмена на веб презентацији и огласној табли органа, као и у службеном гласилу, дневним новинама, или на други погодан начин. Овај вид достављања врши се онда када ни један други начин достављања није могућ, ако се доставља решење које се тиче већег броја лица која нису позната органу, а достављање на други начин није било могуће или одговарајуће, као и у другим случајевима одређеним законом. Још једна новина, која је унета са циљем модернизације јавне управе и унапређења електронске комуникације између органа управе и странака, јесте да доставница, односно потврда о томе да је лично или посредно достављање извршено, може бити и у електронском облику (члан 77. став 3).

Четврта глава овог дела бави се роковима и правним институтом враћања у пређашње стање (чл. 79 – 83). Поднесак је предат у року ако надлежни орган прими поднесак пре него што рок истекне. Ако се рок у коме може да се предузме нека радња рачуна у данима, месецима или годинама,

сматра се да је рок одржан ако је радња предузета у оквиру законом одређеног рока. Ако је поднесак предат препорученом поштом, као дан пријема поднеска сматра се дан када је предат поштанском оператору. У погледу поднеска који је упућен електронским путем, време пријема уредиће се посебним прописом (члан 81).

У односу на важећи ЗУП измењен је назив овог института (раније „повраћај у пређашње стање“), а новина је и то да се о враћању у пређашње стање одлучује решењем (члан 82), уместо закључком органа код кога је требало извршити пропуштenu радњу.

Последња глава дела трећег текста ЗУП-а су трошкови поступка (чл. 84 – 89). Трошкови поступка, дефинисани су у одређеној мери прецизније у односу на важећи ЗУП, а даљим одредбама је разрађено ко ће претходно сносити наведене трошкове, а ко у току поступка, односно по његовом окончању. Такође, новим законским решењима је предвиђено да другостепени орган одлучује и о трошковима првостепеног и другостепеног поступка ако сам реши управну ствар (члан 87. став 3), као и да се о ослобађању од плаћања трошкова одлучује решењем уместо закључком (члан 89).

Део четврти - ПРВОСТЕПЕНИ ПОСТУПАК

У првој глави, која регулише покретање поступка и захтеве странака (чл. 90 – 99), прописано је да се поступак покреће захтевом странке или по службеној дужности (члан 90. став 1). Важне новине које се уводе у интересу странке јесу те да се поступак који се покреће по захтеву странке, сматра покренутим када орган прими захтев странке (члан 91. став 1), као и обавеза за орган да у случају покретања поступка по службеној дужности који није у интересу странке, а у складу са правом странке да се изјасни о чињеницама које су од значаја за поступање у управној ствари и правом на правну сигурност, донесе акт о покретању поступка, о коме се странка обавештава према одредбама овог закона о достављању (члан 91. ст. 3 – 5). Стога, уколико је поступак покренут по службеној дужности и у интересу је странке, сматраће се да је овај поступак покренут кад орган предузме било коју радњу ради вођења поступка, док ће се, са друге стране, сматрати да је поступак који није у интересу странке покренут по службеној дужности тек обавештавањем странке о акту о покретању овог поступка. То је кључна претпоставка за реализацију начела о праву странке на изјашњавање, односно за заштиту елементарних процесних права странке и њеног активног учешћа у поступку, а и израз начела економичности, са циљем да се избегне поништавање решења и поновно вођење истог поступка.

Таксативно су предвиђени случајеви када се захтев странке одбацује решењем, а не закључком, и то у току целог поступка (члан 92).

Нови ЗУП мења концепт закључка и решења који постоји у важећем закону и уводи једноставније и практичније одредбе, према којима се решењем одлучује о управним стварима, али и о свим процесним питањима која су таквог значаја да за собом повлаче право странке да их непосредно нападне одговарајућим правним средством (жалбом или тужбом). Тиме се положај странке побољшава, јер ће знати да када је о управној ствари одлучено решењем, осим ако је изричито прописано друкчије, може изјавити правно средство (жалбу у управном поступку или тужбу у управном спору), док закључке може оспоравати правним средством против решења. Ново законско решење ће странкама донети корист која свакако надилази потребна привикавања органа управе и усаглашавање посебних закона са терминима у ЗУП-у, с обзиром да је реч о системском закону.

Као и у важећем ЗУП-у, предвиђен је институт поравнања, у оним ситуацијама када орган, приликом решавања о управној ствари и водећи рачуна о јавном интересу и правном интересу трећих лица, увиди да има места

да се одређена управна ствар уреди посебним споразумом са странкама, који има снагу извршног решења донетог у управном поступку. На овај начин се поступак поједностављује, а непотребни трошкови се избегавају. Код поравнања закљученог у управном поступку предлажу се новине које се састоје у томе што се на темељу постигнутог поравнања доноси решење, а не закључак, којим се поступак обуставља у целини или делимично (члан 99).

ЗУП садржи и посебну главу о Прекиду и обустављању поступка (чл. 100. и 101). У случају прекида и обустављања поступка орган доноси процесно решење. Изричито се прописује и да се поступак обуставља ако орган оцени да нема услова да се даље води поступак, а закон не налаже да се поступак настави, као и у другим случајевима одређеним законом (члан 101).

Посебна глава посвећена је току поступка до доношења решења. У Заједничким одредбама (чл. 102. и 103) разрађено је начело делотворности и економичности поступка (члан 9), као и обавезе органа да утврђује чињенице и прикупља доказе. Предвиђа се и обавеза органа који води поступак да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање. Такође, прописано је да ако службену евиденцију води други орган, орган који води поступак дужан је да хитно затражи податке, а замољени орган да бесплатно уступи податке у року од 15 дана, ако другачије није прописано. Ако се тражени подаци могу добити електронским путем замољени орган их доставља у најкраћем року (члан 103. став 2). У вези са наведеним, интенција законодавца приликом прописивања обавезе да се размена података из службених евиденција органа врши бесплатно, резултат је чињенице да је пракса показала да се бесплатно пружање података не може претпоставити. Поступање супротно овим одредбама подлеже прекршајној одговорности (члан 207).

Уређује се Непосредно одлучивање (члан 104), Привремене мере (члан 105), Испитни поступак (члан 106), Претходно питање (чл. 107. и 108), Усмена расправа (чл. 109-115) и Доказивање (чл. 116-135). У односу на важећи Закон, у новом ЗУП-у је предложено да орган може непосредно да одлучи о управној ствари - без узимања изјаве од странке и без вођења испитног поступка - између осталог, и у случајевима када се доноси усмено решење, а чињенице на којима се оно заснива су учињене вероватним.

Део пети – РЕШЕЊЕ И ЗАКЉУЧАК

Поред Основних одредби о решењу (чл. 136 – 139), предвиђене су одредбе о Облику и деловима решења (чл. 140 – 143), Исправљању грешака у решењу (члан 144), о року за издавање решења (члан 145) и о Закључку (члан 146). Већ поменута, а у овом делу важна промена у односу на важећи закон, огледа се у томе што се решењем не одлучује само о управној ствари, већ се могу донети и процесна решења, када је то законом одређено (на пример, код одбацивања захтева за покретање првостепеног поступка, одбацивања жалбе или приговора, прекида поступка, обустављања поступка). Решење се доноси у писаном облику, а изузетно у усменом облику (члан 140). Садржина решења у писаном облику је детаљно регулисана, што доприноси правној сигурности странака у поступку.

Задржано је решење из важећег ЗУП-а према коме се делимично, допунско и привремено решење у погледу правних средстава и извршења сматрају као самостална решења (члан 139. став 6).

Усклађен је начин рачунања рокова са начином рачунања рокова у закону којим се уређују управни спорови, па се рокови за издавање решења сад рачунају на дане, а не на месеце и износе 30 дана од покретања поступка кад се одлучује у поступку непосредног одлучивања, односно 60 дана од покретања

поступка кад се о управној ствари не одлучује у поступку непосредног одлучивања (члан 145. ст. 2. и 3).

Закључак је управни акт којим орган управља поступком и који се доноси кад овим законом није одређено да се доноси решење (члан 146). Као што је већ наведено, против закључка није дозвољено непосредно изјављивање жалбе или непосредно покретање управног спора, већ се овај управни акт може побијати жалбом или тужбом против решења. На закључак се сходно примењују одредбе овог закона о решењу.

Део шести – ПРАВНА СРЕДСТВА

Приговор (чл. 147 – 150) је ново правно средство, које се може изјавити против неиспуњења обавеза из управног уговора, предузимања или непредузимања управне радње и начина пружања јавних услуга, али само ако у конкретном случају подносилац приговора не располаже неким другим правним средством (члан 147). Приговор је уведен да, ако је основан, руководилац органа који о њему одлучује, кроз утврђивање чињеничног стања и испитивање законитости и правилности поступања органа, обезбеди континуитет у испуњавању обавеза органа из управног уговора; обустављање, односно предузимање управне радње и отклањање недостатака у пружању јавне услуге (члан 148. став 3).

Приговор је ремонстративно правно средство који се изјављује субјекту који је предузео управно поступање чија законитост или целисходност се приговором напада. Приговор има за циљ да се управна поступања која не представљају управни акт – управне радње, управни уговори, пружање јавних услуга – уведу у постојећи систем управноправне заштите, тако што се приговор изјављује против ових управних поступања ради добијања управног акта којим се одлучује о њиховој законитости или целисходности. Једном издати управни акт даје странци могућност да користи редовне путеве управноправне заштите, тако што против одлуке о приговору може да изјави жалбу у управном поступку или тужбу у управном спору, зависно од положаја субјекта који је предузео управно поступање у управној хијерархији. Значај приговора се састоји управо у томе што обезбеђује управноправни пут заштите од неправилности у њиховом предузимању, тамо где он досад није постојао.

Против решења о приговору може се изјавити жалба или покренути управни спор, у зависности од органа који је одлучивао по приговору.

Жалба (чл. 151 – 174) представља редовно правно средство. Поступак по жалби - која је стандардни деволутивни правни пут (начелно, преноси терет одлучивања на виши орган) – одвија се најпре пред првостепеним органом, а затим пред оним жалбеним. Првостепени орган дужан је да, ако не одбаци жалбу, не поништи побијано решење из разлога предвиђених Законом, нити удовољи жалбеном захтеву, проследи жалбу другостепеном органу, заједно са одговором противне странке и првостепеног органа на жалбу и списима, у року од 15 дана од пријема жалбе, односно од 30 дана од пријема жалбе, ако је жалба послата на одговор противној странци (члан 166). Увођењем обавезе за првостепени орган да уз жалбу, поред списка предмета, другостепеном органу пошаље и свој одговор на жалбу, убрзаће се целокупан управни поступак, било тако што ће се првостепени орган, који је већ морао да анализира и да се изјасни на жалбене захтеве, чешће одлучивати, или тако што ће се олакшати посао другостепеном органу који, уз образложење првостепеног решења, добија и правну анализу навода жалбе од првостепеног органа.

Новина је и да се странци даје могућност да се одрекне од права на жалбу од тренутка кад је обавештена о решењу до истека рока на жалбу. Странка не може да опозове изјаву о одрицању од права на жалбу (члан 156). Увођење могућности одрицања странке и лица коме није признато својство странке од права на жалбу, како би решење што пре добило својство

коначности и правноснажности, засновано је на делотворној реализацији права странке и економичности поступка. Тиме се странци (странкама) омогућава да брже оствари друга права чије остварење зависи од наступања коначности, односно правноснажности решења.

Изричито се наводе и разлози за побијање решења, по угледу на разлоге за покретање управног спора предвиђених законом којим се уређују управни спорови (члан 158). Новина у овом члану је што се управни акт може побијати и због тога што није донет сагласно гарантном акту (члан 158. ст.1. тачка 8).

Одређују се случајеви у којима се жалба предаје (непосредно, путем поште или електронским путем) другостепеном, а не првостепеном органу: у случају „ћутања управе“ (члан 161), против решења којим је жалба одбачена (члан 162), против решења којим се поништава побијано решење (члан 163) и против решења којим првостепени орган удовољава жалбеном захтеву (члан 165). Код „ћутања управе“ уведен је раскидни рок за подношење жалбе, који износи годину дана од истека рока за издавање решења, после чега се сматра да је поступак окончан и да се жалба не може поднети (члан 153. став 2). Ово решење би довело до разрешења проблема окончавања поступка у случају „ћутања управе“. Наиме, на поступак по жалби у случају кад решење није издато у законом одређеном року по правилу ће се примењивати прописи који су важили у време његовог започињања. У случају да су измене прописа повољније за странку од ранијих прописа – прописа који су важили у време започињања поступка, странка ће бити спречена да искористи предност новог правног уређења управне ствари, јер њен поступак још увек није окончан. На овај начин се тај проблем превазилази.

Још једна новина код „ћутања управе“ огледа се у ситуацији у којој првостепени орган ни након изјављене жалбе због неиздавања решења у законом одређеном року, ни након налога другостепеног органа да изда решење у року не дужем од 15 дана, исто не изда. У том случају ће другостепени орган сам одлучити о управној ствари, чиме се спречава „пинг-понг“ ефекат између првостепеног и другостепеног органа, без мериторног одлучивања и једног и другог (члан 173. став 3).

Део седми - ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ УКЛАЊАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА

Уопште – Имајући у виду уочене недоследности и недовољне прегледности у важећем ЗУП-у у погледу система ванредних правних лекова, као и потребу за његовим поједностављењем и редефинисањем, предвиђени су Посебни случајеви уклањања и мењања решења (чл. 175 – 189). Средства ванредне управне контроле су: Мењање и поништавање решења у вези са управним спором, Понављање поступка, Поништавање коначног решења, Укидање решења и Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења по препоруци Заштитника грађана.

Мењање и поништавање решења у вези са управним спором (члан 175) је тзв. ванредно правно средство, с обзиром да се може употребити против оних решења против којих се не може изјавити жалба као редовно правно средство (коначна решења). Наиме, орган против чијег решења је благовремено покренут управни спор може до његовог окончања, ако уважава све захтеве тужбе, поништити или изменити своје решење из разлога због којих би суд могао да поништи то решење, ако се тиме не вређа право странке у поступку или право трећег лица. Самим тим, ово ванредно правно средство је у складу са начелом делотворности и економичности поступка и начелом заштите права странака и остваривања јавног интереса.

Понављање поступка (чл. 176 – 182) је још једно тзв. ванредно правно средство које се може изјавити када је поступак окончан решењем против којег

се не може изјавити жалба (коначно решење) и то у таксативно наведеним случајевима, као на пример ако се сазна за нове чињенице или се стекне могућност да се изведу нови докази који би, сами или у вези са раније изнетим чињеницама или изведеним доказима могли да доведу до друкчијег решења (члан 176. став 1 тачка 1)); или ако је решење донело неовлашћено лице, или је поступак водило или о њему одлучивало неовлашћено лице или лице које је морало бити изузето (члан 176. став 1. тачка 3)). Један од тих случајева је и ако је Уставни суд, у истој управној ствари, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, а истовремено није поништио оспорено решење, као и ако је Европски суд за људска права у истој управној ствари накнадно утврдио да су права или слободе подносиоца представке повређена или ускраћена.

Понављање поступка може захтевати странка, а орган који је донео решење може поновити поступак по службеној дужности (чл. 177).

Као разлози за ванредну управну контролу аката, односно Поништавање коначног решења, наведени су: доношење решење у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку, могућност проузроковања неког кривичног дела извршењем решења, немогућност извршења решења, доношење решења без захтева странке када странка није ни накнадно изричито или прећутно пристала на решење, доношење решења као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи, затим ако решење садржи неправилност која је по изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости, ако је решење донео стварно ненадлежни орган, изузев Владе, а није реч о поништавању решења из тачке 1. овог става, ако је у истој управној ствари раније донето правноснажно решење којим је управна ствар друкчије решена, ако је решење донео месно ненадлежни орган, као и ако оспорено решење уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству (члан 183). У свим наведеним случајевима поништавање коначног решења врши другостепени орган или надзорни орган решењем, на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично. Ако не постоји другостепени орган или надзорни орган, поништавање решења врши орган који је донео коначно првостепено решење. Поништавањем решења уклањају се све правне последице које је решење произвело, односно решење даље не производи правне последице (члан 187. став 1).

Укидање решења, као ванредно правно средство, врши другостепени орган или надзорни орган решењем, на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично, из таксативно набројаних разлога у члану 184. Ако не постоји другостепени орган или надзорни орган, укидање решења врши орган који је донео првостепено решење, на захтев странке или по службеној дужности, у целини или делимично.

Заштитнику грађана се даје овлашћење да под законом утврђеним условима може предложити уклањање, поништавање, укидање или мењање правноснажног решења ради његовог усклађивања са законом, ако странка о чијим је правима и обавезама одлучено, као и противна странка, на то пристану и ако се тиме не вређа интерес трећег лица (члан 185). Орган који је донео решење је дужан да одмах обавести Заштитника грађана ако сматра да не треба да поступи по препоруци Заштитника грађана. Увођењем овог ванредног правног средства може се решити проблем који се јавио у пракси да орган не може увек да поступи по препоруци Заштитника грађана упркос томе што је заиста учинио неправилност и што жели да поступи по препоруци, јер мора да уложи ванредне напоре да пронађе одговарајући правни пут за то. На овај начин препоруке Заштитника грађана не би постале обавезујуће, али би се омогућило органу да увек кад то хоће и без улагања посебног напора може по њима да поступи. Тиме би се и поступање по препорукама Заштитника грађана

учинило економичнијим, бржим и ефикаснијим. Из истог разлога, поништавање, укидање или мењање решења на предлог Заштитника грађана није ограничено роком.

Део осми - ИЗВРШЕЊЕ

Основне одредбе (чл. 190 – 206) – Уређење поступка извршења готово и да није мењано у односу на важећи ЗУП. Учесници у поступку извршења су орган који га спроводи, извршеник, као и тражилац извршења, ако се извршење спроводи на предлог тог лица као странке (члан 192).

Извршење спроводи орган који је донео првостепено решење (члан 193. став 1). Ако је прописано да он не спроводи извршење, а ниједан други орган није на то овлашћен, извршење спроводи првостепени орган на чијем подручју се налази пребивалиште, боравиште или седиште извршеника, а у чијем су делокругу послови опште управе. Новина је да је и други орган који је овлашћен да пружи помоћ у извршењу, поред Министарства надлежног за унутрашње послове, дужан да органу, на његов захтев, пружи помоћ у спровођењу извршења.

У члану 194. доводи се у непосредну везу поступак управног извршења и начело сразмерности (члан 6), тиме што одређује да ако извршење може да се спроведе на више начина, при избору начина извршења орган се придржава начела сразмерности. Извршење се спроводи радним даном од 7 до 20 сати (члан 201), а уколико постоји опасност од одлагања и ако је орган који спроводи извршење издао писмени налог, извршење може да се спроводи и у дан када се не ради, као и после 20 сати. Ова решења су у сагласности са Законом о извршењу и обезбеђењу.

Против решења која се доносе у поступку управног извршења дозвољена је жалба, која се може изјавити само на време, место и начин извршења и подноси се у року од осам дана од обавештавања о решењу о извршењу. Жалба је дозвољена и ако решење о извршењу није донето у року од осам дана од подношења предлога за његово доношење (члан 202). Жалбом се може побијати само решење о извршењу, не и решење које се извршава. Жалба се предаје другостепеном органу и не одлаже извршење решења.

Део девети - КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Неопходно је обезбедити уредно вођење службене евиденције о решавању у управним стварима, у складу са законом. Нови ЗУП садржи и одредбе о прекршајној одговорности (чл. 207. и 208). Прописана је казнена одредба за овлашћена службена лица, која воде поступак и која се оглуше о обавезу да по службеној дужности изврше увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, односно не прибаве их, не обраде, односно које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступе податке о којима се води службена евиденција у роковима утврђеним законом (члан 207), односно не достављају у законом утврђеним роковима жалбу, одговор и списе другостепеном органу и не обезбеде вођење службене евиденције о решавању у управним стварима, у складу са законом (члан 208). У вези са решавањем питања одговорности овлашћеног службеног лица, поред предвиђене прекршајне одговорности, уочена је потреба за изменама закона којима се уређују државна управа, радноправни статус државних службеника, запослених у органима јединица локалне самоуправе и органима и организацијама које врше јавна овлашћења. На тај начин би се створиле претпоставке за додатно јачање одговорности и радне дисциплине запослених и у складу са тим за њихово оцењивање, напредовање и предузимање дисциплинских мера.

Део десети - СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА И ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Надзор над спровођењем ЗУП-а (члан 209) врши министарство надлежно за послове државне управе, а одговарајући инспекцијски надзор - управна инспекција, осим у питањима у вези са извршавањем закона у области одбране и од значаја за одбрану и Војску Србије.

Због великог значаја који има законито и делотворно поступање овлашћених службених лица у управном поступању, посебно се наглашава њихова одговорност, ако њиховом кривицом дође до неизвршења одређених процесних радњи (члан 210).

Прописује се и да се о решавању у управним стварима води службена евиденција (члан 211).

Поступци који до почетка примене овог закона нису окончани, окончаће се према одредбама закона који се примењивао до почетка примене овог закона (члан 213. став 1). Ако после почетка примене овог закона решење првостепеног органа буде поништено или укинато, даљи поступак спроводи се према одредбама овог закона (члан 213. став 2).

Одредбе посебних закона којима су поједина питања управног поступка у појединим управним областима друкчије уређена ускладиће се са одредбама овог закона до 1. јуна 2018. године (члан 214). С обзиром на то да су решења ЗУП-а повезана са низом других закона, при њиховој изради, изменама и допунама неопходно је обезбедити потребну координацију, са циљем њихове пуне усклађености са ЗУП-ом и ради даље успешне примене.

Чланом 215. ЗУП-а предвиђено је да 90 дана од дана ступања на снагу овог закона престају да важе одредбе закона и других прописа према којима се установљава обавеза за странку и другог учесника у поступку да органу достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, супротно одредбама чл. 9. и 103. овог закона.

Према члану 216. закона даном почетка примене закона престаје да важи Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС”, број 30/10).

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије” а примењује се од 1. јуна 2017. године, осим одредаба чл. 9, 103. и 207. овог закона, које почињу да се примењују истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона. Одложена примена ЗУП-а је неопходна како би се у том периоду, ради обезбеђења ефикасне и што боље примене нових решења, изршила обука државних службеника и едукација странака и грађана, увеле савремене информационе и комуникационе технологије, извршиле организационе промене, успоставиле и редефинисале службене евиденције, као и обавиле неопходне функционалне анализе. Стога је период до 1. јуна 2017. године довољно дуг за реализовање свих наведених активности, имајући у виду дуготрајну примену важећег ЗУП-а и његово место и значај у нашем правном систему, као и значај и обим нових законских решења, постојеће кадровске, техничке и технолошке капацитете и реалне могућности и потребе. Са друге стране, поједине одредбе, као што су оне које се односе на дужност органа да прибављају податке, а које су сада подигнуте на ниво начела и додатно разрађене уз предвиђање прекршајне одговорности, већ постоје у важећем ЗУП-у али се не примењују, па стога и захтевају ранију примену.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Финансијска средства потребна за спровођење Закона о општем управном поступку, планирана су и обезбеђена Законом о буџету за 2016.

годину на разделу Министарства државне управе и локалне самоуправе, а опредељена су на следеће програмске активности:

- 1) на функцији 111 – Извршни и законодавни органи, програм 0607 – Систем државне управе, пројекат 4002 – обука државних службеника у оквиру државне управе у износу од 3.380.000 динара на економској класификацији 423 за ангажовање стручних лица за обуку за спровођење и примену ЗУП-а.
- 2) на функцији 111 – Извршни и законодавни органи, програм 0613 – Реформа државне управе, пројекат 0005 – управљање реформом јавне управе у износу од 750.000 динара на економској класификацији 423 за медијске услуге - оглашавање.
- 3) на функцији 111 – Извршни и законодавни органи, програм 0613 – Реформа државне управе, пројекат 7036 – обука секторска буџетска подршка у износу од 1.500.000 за ангажовање консултаната у процесу унапређења законске и подзаконске регулативе и спровођење закона о општем управном поступку и 3.300.000 динара за ангажовање ПР агенције на економској класификацији 423.
- 4) на функцији 110 – Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови, програм 0608 – Систем локалне самоуправе, програмска активност 0003 – јачање капацитета локалне самоуправе у износу од 2.000.000 динара на економској класификацији 423 за размену података из службених евиденција - спровођење постојећег законског оквира и припрема новог.

Средства за реализацију за 2017. и 2018. годину биће планирана на разделу Министарства државне управе и локалне самоуправе, у оквиру лимита одређеног од стране Министарства финансија.

V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Доношење овог закона по хитном поступку предлаже се због тога што би његово недоношење по хитном поступку могло да проузрокује штетне последице по рад органа и организација, као и на процес реформе рада јавне управе, у складу са принципима тзв. Европског административног простора, а самим тим на степен остваривања појединих права и обавеза, односно стварање такве јавне управе у Републици Србији која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда грађана.

Премда је предвиђен одложен почетак примене овог закона, његово доношење по хитном поступку, поред наведених разлога, додатно налажу разлози спровођења обука службеника, израда функционалних анализа, увођења савремених информационих и комуникационих технологија, успостављања или редифинисања и ажурирања службених евиденција, а како би се у што краћем року јавна управа трансформисала у сервис грађана и привреде.

АНАЛИЗА ЕФЕКТА

- 1) Који су проблеми које ЗУП треба да реши?
- 2) Који су жељени циљеви доношења ЗУП-а?
- 3) Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења ЗУП-а?
- 4) Зашто је доношење ЗУП-а најбољи начин за решавање проблема?
- 5) На кога и како ће највероватније утицати решења у ЗУП-у?
- 6) Какве трошкове ће примена ЗУП-а изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима?
- 7) Да ли су позитивне последице доношења ЗУП-а такве да оправдавају трошкове које ће он створити?
- 8) Да ли се ЗУП-ом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?
- 9) Да ли су све заинтересоване стране имале прилике да се изјасне о ЗУП-у?
- 10) Које ће се мере током примене ЗУП-а предузети да би се постигло оно што се ЗУП-ом предвиђа?

Питања бр. 1 (Који су проблеми које ЗУП треба да реши?) и 2 (Који су жељени циљеви доношења ЗУП-а?) су заједно обрађена у одељку који следи:

1. Примењена методологија

Четири питања из Инструкције за израду извештаја о спроведеној анализи ефеката прописа су обрађена у овом документу. Реч је о питањима бр. 1, 2, 6 и 7. То су следећа питања: Који су проблеми које ЗУП треба да реши? Који су жељени циљеви доношења ЗУП-а? Какве трошкове ће примена ЗУП-а изазвати грађанима и привреди? Да ли су позитивне последице доношења ЗУП-а такве да оправдавају трошкове које ће он створити? Како би се анализа ефеката учинила што прегледнијом и како би се што боље разумели разлози за конкретна законска решења, а посебно за увођење правних института које домаћи управни поступак до сада није познавао, ова четири питања су обједињена и представљена понаособ за свако од кључних новина које садржи Предлог ЗУП-а.

Где је то било могуће, затражени су подаци од органа управе или су коришћени јавно доступни извештаји о раду одговарајућих органа, а код конкретних законских решења објашњено је зашто су ти подаци затражени, односно коришћени, зашто од тих органа и на какве закључке они упућују. Сумарно (а за детаље погледати даљи текст), подаци су затражени, односно прибављени из следећих разлога. Подаци о броју жалби и броју државних службеника који одлучују у другостепеном поступку затражени су како би се утврдила оптерећеност другостепених органа и могућност за прераспodelу кадрова ради

повећања ефикасности ове фазе управног поступка. Како се подаци о поновљеном

ћутању првостепених органа управе не воде (жалба против нових решења добија нови број и води се као нови предмет), органима државне управе постављено је питање колико често се ово дешава у пракси како би се могло проценити будуће повећање оптерећења другостепених органа по овом основу. Од Управе царина су затражени и прибављени подаци о посебним врстама гарантних аката које она издаје (обавезујућа упутства о сврставању и пореклу робе) како би се могло проценити да ли ће гарантни акти, кад буду уведени у одговарајуће управне области посебним законима, допринети правној сигурности и ефикасности целокупног поступка. Од Уставног суда су затражени подаци о броју уставних жалби које су поднете против управних радњи (појединачних материјалних аката управе) како би се проценио број будућих приговора против ове врсте аката управе. У истом циљу су употребљени и јавно доступни подаци о броју притужби поднетих Министарству унутрашњих послова на рад припадника полиције. Послата су и два питања са отвореним одговорима свим органима државне управе о потешкоћама са којима се сусрећу у примени ванредних правних средстава у управном поступку и са којима се сусрећу у поступку административног извршења. Њихов циљ био је да се стекне идеја о потреби измене ових фаза управног поступка. Од Управе за јавне набавке и Комисије за јавно-приватно партнерство затражени су подаци о уговорима којима се они баве, а који се у теорији и упоредном праву сматрају *par excellence* примерима управних уговора (уговори о јавним набавкама, о јавно-приватном партнерству и о концесијама). Примарни циљ била је провера законског решења по којем се управни уговори не уводе Предлогом ЗУП-а, већ посебним законом. У том смислу првенствено је требало проценити повећање обима посла до којег би дошло услед могућности изјављивања приговора против неизвршења управног уговора од стране органа управе. **Упитник послат одговарајућим органима са добијеним одговорима приложен је уз ову анализу.**

Неки од података који су значајни за анализу нису могли да буду прибављени. Тако су затражени подаци о притужбама на рад јавних предузећа и јавних установа. Надлежна министарства (културе и привреде) не поседују тражене податке. Ови подаци су битни за анализу зато што ове притужбе могу у будућности прерасти у приговоре који се могу изјавити у случају неадекватног пружања јавних услуга, а одређени број ових приговора може довести и до подношења жалби на решења донета по приговору. Такође, нису добијени ни подаци о броју спорова проистеклих из уговора о јавним набавкама, о јавно-приватним партнерствима и о концесијама. Ти подаци би могли да укажу на могуће повећање обима посла по основу изјављивања приговора органима управе због неиспуњења уговорних обавеза.

Најзад, при анализи ефеката узета су у обзир и упоредноправна законска решења и то на првом месту она из Хрватске и Црне Горе. Ове две државе су од посебног значаја јер су њихови претходни закони о општем управном поступку засновани на нашој заједничкој правној традицији – југословенском ЗУП-у, с тим да су они скоро усвојили нове законе са бројним решењима која садржи и анализирани Предлог ЗУП-а (на пример, шири појам управне ствари, нови облици поступања управе, нова правна средства и сл.). Како се хрватски

ЗУП примењује већ пет година, од њих су затражени подаци који се тиче гарантних аката, управних уговора, приговора, уклањања законитих управних аката и праћења примене ЗУП-а. Испоставило се да података о гарантним актима, управним уговорима и уклањању законитих управних аката нема, мада надлежном министарству нису пријављени ни било какви проблеми у пракси. Разлог томе је што хрватски закон предвиђа да ће сви ови институти бити уведени тек посебним законом. Очигледно законодавац још није почео у значајнијој мери да користи те могућности. Достављени су подаци о приговору (в. у делу о приговору) и објашњење о недостацима система праћења примене закона (в. део о праћењу примене ЗУП-а).

2. Уопште о Предлогу ЗУП-а

Када се указује на потребу за **дерегулацијом и дебиروقратизацијом ЗУП-а**, а у циљу усклађивања са тенденцијама и стандардима у ЕУ и региону, морају се имати у виду и следеће чињенице.

Најпре, ЗУП је својевремено настао управо са циљем да се ограничи могућност органа управе и других који решавају у управним стварима да због непостојања процесних норми које су ови органи дужни да примењују или њихову разбацаност у великом броју различитих закона и других прописа - онемогуће, отежају или успоре признавање и остваривање права странака, односно да отежају њихов положај када им се утврђују одређене обавезе. Наиме, констатовано је да за заштиту права странака (грађана, правних лица и других субјеката са овим својством) није довољно прописати врсту, обим и услове за признавање права и обавеза, него да се мора јасно и на једном месту дефинисати и процесни статус странака, врсте и начин извођења процесних радњи, рокови и друга питања која су предмет ЗУП-а. Наравно, дозвољено је да се у појединим областима, када то специфичности захтевају, може одступити у начину регулисања појединих питања, али само у мери у којој је то неопходно. Према томе, за разлику од других закона где је за заштиту права грађана много значајније да се не уводе непотребни услови и процедуре, кључна улога и значај ЗУП-а је управо заштита положаја странке, па дерегулација овде има сасвим другачији смисао.

Друго, квалитет било ког закона не може се првенствено мерити бројем чланова које он садржи него квалитетом тих норми, њиховом спроводивошћу и ефектима које оне производе у реалном животу. У свету су у разним фазама постојале некритичке тенденције ка претераној регулацији што је довело до енормне бирократизације и низа штетних последица по привреду и друштво, али и ка претераној дерегулацији, што је био један од кључних узрока недавне и још увек присутне велике светске финансијске и економске кризе. Управо субјекти на тржишту који су истицали да их држава и регулација спутавају, тражили су енормну финансијску помоћ од државе да не би банкротирали, што су на крају платили сви порески обвезници. Поред тога, вештачко спајање одредаба у мањи број чланова, не смањује обим текста закона, али отежава сналажење у закону и његову примену.

Треће, у региону је дошло до уклањања одредаба о доказивању из ЗУП-а и то је навођено као пример дерегулације. Међутим, ту у ствари није реч о дерегулацији, него се у вези са доказивањем сходно примењују норме Закона о

парничном поступку. Имајући у виду смисао и конструкцију управног и парничног поступка, ово решење се не може сматрати оправданим. Наиме, парнични поступак је прилагођен решавању спорова који настају у вези са приватним интересима одређених лица и приликом доказивања суд као независни арбитар одлучује на основу доказа које су странке пред њега изнеле. У управном поступку у питању је заштита и јавних и приватних интереса, где орган и сам по службеној дужности прибавља одговарајуће доказе о релевантним чињеницама. Стога се брисање ових одредаба не може сматрати унапређењем, него можда и слабијим решењем уређења ових питања.

Конечно, на јавној расправи и током рада на тексту ЗУП-а, представници СИГМА-е (организација која се бави јавном управом, коју су основали ЕУ и ОЕЦД) су се залагали за детаљније регулисање нових института, што неминовно утиче на повећање обима закона.

3. Анализа кључних законских новина

Појам управне ствари проширен је у Предлогу ЗУП-а како би обухватио и оне врсте управног поступања које досад нису биле уређене ЗУП-ом. Наиме, важећи ЗУП уређује само поступак издавања управног акта и издавања јавних исправа. Предлог ЗУП-а уређује и друге врсте управног поступања – гарантни акт, управни уговор, управне радње (све, а не само издавање јавних исправа) и пружање јавних услуга. Предлог ЗУП-а детаљно уређује издавање гарантног акта, док код осталих врста управног поступања (посебно управних радњи и пружања јавних услуга) регулише првенствено правну заштиту од њиховог незаконитог или нецелисходног (не)предузимања.

Ова дефиниција појма управне ствари шира је од оне одређене у Закону о управним споровима. Како би се избегли проблеми у пракси, недоследности и проблеми приликом тумачења, овај шири појам управне ствари омеђен је на управни поступак (у Предлогу ЗУП-а стоји да је реч о управној ствари „у смислу овог закона“). Закон о управним споровима ће и даље садржати ужи појам управне ствари, који се односи на издавање управних аката. Разлог томе је чињеница да у управном поступку могу да се предузимају различите врсте управног поступања, али да у управном спору могу да буду оспорени само управни акти који су коначни у управном поступку. Друге врсте управног поступања не могу непосредно да буду оспорене пред Управним судом, већ је предвиђено да се против њих подноси приговор, ремонстративно правно средство у управном поступку, те се о приговору одлучује управним актом, који после, у зависности од положаја органа који је одлучио о приговору у управној хијерархији, може да буде нападнут жалбом у управном поступку и/или тужбом у управном спору (детаљно објашњено у даљем тексту, код приговора). Тиме оба појма управне ствари, шири и ужи могу несметано да постоје у правном систему.

Дефиниција управне ствари одређена је на два начина. Најпре је одређено оно што је управна ствар у садржинском смислу – „појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа

јавне услуге“. Затим је остављена могућност да се законом пропише да ће се и о неким другим правним стварима (на пример, одлучивање о накнади штете – в. део о приговору) одлучивати у управном поступку, тако што је предвиђено да је управна ствар „и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар“. Тиме се ЗУП усклађује и са постојећим законодавством и праксом, које даје примере одлучивања о, на пример, спорним, казним стварима у управном поступку (пример је одређивање управне мере, као казнене санкције, у поступку заштите конкуренције).

Један од циљева Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији је потреба да се обезбеди функционално јединство и стандарди квалитета активности којима се врше одређене врсте управних послова и јавних овлашћења, независно од субјеката (органа, организација, институција) који их обављају (врше). Циљ оваког приступа је да се успоставе основе јединственог правног режима и система стандарда за вршење послова јавне управе, усклађеног система јавних службеника, као и организације и стандардизованих информационих и комуникационих система, уз поштовање неопходних и потребних специфичности у погледу организовања и начина вршења појединих послова јавне управе. У вези са тим, са аспекта ЗУП-а од значаја су две димензије:

а. У погледу **односа ЗУП-а и посебних закона**, Предлог ЗУП задржава решења важећег ЗУП-а према коме се овај закон примењује на поступање у свим управним стварима. Такође, и он предвиђа да се поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно и ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом. Међутим, Предлог уводи значајну новину јер поставља додатни услов да се на тај начин не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом.

С друге стране, у пракси је уочено да су посебни закони без оправданих разлога одступали од појединих решења ЗУП-а или у одређеној мери преписивали одредбе ЗУП-а. Имајући у виду наведену праксу, предвиђање додатног услова у погледу гарантовања нивоа заштите права и правних интереса странака зајемчених ЗУП-ом, као и циљеве Стратегије реформе јавне управе, прелазним и завршним одредбама ЗУП-а предвиђа се и усклађивање посебних закона са решењима ЗУП-а у утврђеном периоду, при чему би "терет доказивања" потребе за специфичним уређењем појединих питања (где је то допуштено) требало да буде на органима који те специфичности истичу. Оваква решења предвидео је и недавно усвојени Закон о инспекцијском надзору, где је уочен широк дијапазон различитих законских решења у посебним областима, а да при том не постоји потреба за изражавањем специфичности посебних управних области.

б. Други аспект обезбеђења јединственог правног режима односи се на **територијалну, функционалну и персоналну децентрализацију или деконцентрацију (поверавање) управних послова, односно јавних овлашћења**, које субјекти различитог статуса, облика организовања и/или подручја деловања, обављају у виду изворних или поверених послова. То се чини ради обезбеђења уско специјализованих знања и вештина који су

неопходни за квалитетно, делотворно и ефикасно обављање ових послова, обезбеђења извесног степена независности или повећане самосталности у њиховом вршењу, приближавања ових послова локалитетима, грађанима или правним лицима у односу на које се они обављају, смањења трошкова вршења послова, растерећења органа државне управе и сл.

При томе, у повереним пословима органи државне управе имају сва општа и посебна овлашћења надзорног органа, прате и утврђују стање у областима из свог делокруга, проучавају последице утврђеног стања и зависно од надлежности или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена. Међутим, анализе су показале да органи државне управе не могу увек и једноставно да обезбеде одговорности које задржавају у вези са повереним пословима. Тако на пример, другостепени органи често не могу ефикасно да обезбеде доношење решења од стране првостепених органа (на пример, локалне самоуправе) у повереним пословима након поништавања решења. Такође, утврђивање одговорности службеника органа којима су поверени послови (на пример, код неоправданог ћутања управе) непосредно зависи од воље старешина датих органа. Коначно, нису предвиђени механизми ефикасног ускраћивања финансијских средстава у случају невршења поверених послова. У вези са тим, неопходно је сагледати нова решења и у повезаним законима - Закону о државној управи, законима који уређују статусе службеника који поступају у управним стварима, законима којима се поверавају послови у тим областима и сл.

Са тиме је и повезана идеја новог ЗУП-а је и да се **појача одговорност учесника у поступку**. У погледу овлашћеног службеног лица, настоји се да се одредбама изврши индивидуализација одговорности, што би представљало поуздани основ за оцењивање овлашћених службених лица која воде поступак, односно одлучују у управним стварима, а такође и за евентуалне облике дисциплинске или прекршајне одговорности (пример за потоњу тиче се забране захтевања одређених доказа од странака ако се они налазе у службеним евиденцијама или их орган може сам прибавити).

Основна начела управног поступка су унеколико измењена.

Начело законитости допуњено је **начелом предвидивости**. Начело предвидивости или легитимних (оправданих) очекивања (principle of predictability, legitimate expectations) једно је од начела Европског управног простора (European Administrative Space). Његова суштина је у томе да орган мора да се држи праксе коју је успоставио и да у истим или сличним случајевима одлучује на идентичан начин. То не важи ако постоје оправдани разлози да се у конкретном случају одступи од раније праксе, с тим да се то мора подробно образложити. Начело предвидивости је, заправо, израз уставног начела једнакости грађана пред законом и уставне одредбе којом се гарантује једнака заштита права пред органима власти. Начело предвидивости **не доводи до увођења прецедентног система** у домаће управно право. Карактеристика прецедентног система јесте то да једна одлука представља формални извор права и основ за одлучивање у другим сличним случајевима. Начело предвидивости не ослања се на једну одлуку (прецедент), већ на

уједначену правну праксу одређеног органа по одређеном питању. Штавише, закон не забрањује одступање од раније праксе, већ само налаже обавезу да се образложи зашто је то у конкретном случају неопходно, како се он разликује од других сличних случајевима у којима је поступљено на другачији начин и да то неће довести до неједнакости грађана пред законом. Да би се нагласила чињеница да начело предвидивости не представља увођење прецедентног система, оно је спојено са постојећим начелом законитости. Исто је учињено и у Црној Гори приликом доношења новог закона који уређује управни поступак.

Предлог ЗУП-а помиње још једно од начела Европског управног простора – **начело сразмерности**. Оно делимично постоји и у важећем ЗУП-у, у оквиру начела заштите права грађана и заштите јавног интереса, где је предвиђено да се у случају наметања обавезе странци, према њој примењују мере које су за њу повољније, а којима се постиже циљ закона. Ова одредба је издвојена у начело сразмерности и допуњена одредбом којом свако ограничавање права и правних интереса странке мора да буде сразмерно, то јест најмање могуће, а да се њиме постиже законска сврха. Битно је напоменути да ова одредба не оставља простор за дискрецију органа. Напротив, и законска сврха и сразмера између предузете мере и оствареног циља су правни стандарди који се морају тумачити на исти начин у истим и сличним случајевима. Ова обавеза је поштрена (и не само она) увођењем начела предвидивости. Такође, одсуство дискреције огледа се и у могућности не само другостепеног органа по жалби, већ и Управног суда у управном спору да контролишу сразмерност између изабране мере и постављеног и оствареног законског циља као елемент законитости оспореног управног акта или друге врсте управног поступања. Поменуто начело унеле су у своје законе и Хрватска и Црна Гора.

Најзад, Предлог ЗУП-а на ниво начела издиже одредбу по којој су органи који поступају у управном поступку дужни да по службеној дужности **врше увид, прибављају и обрађују све податке о одлучним чињеницама који се воде у службеним евиденцијама**, те да не смеју да захтевају од странке да их она достави. Уштеду времена, новца и значајно побољшање положаја странке које доноси ова одредба не треба посебно образлагати. Подизањем на ниво начела ова одредба постаје обавезујућа у свим управним областима, без обзира на одредбе посебних прописа који их уређују. Начело је разрађено у одговарајућој одредби у делу закона који уређује доказни поступак, а новина је прописивање прекршајне одговорности за руководиоца органа који захтева од странке да достави податке који се воде у службеним евиденцијама, као и за руководиоца органа који води службену евиденцију, а не достави благовремено тражене податке органу који води управни поступак. Словеначко искуство показује да је за успех ове значајне практичне реформе потребно несумњиво указати да се органи не смеју позивати на посебне прописе и мимо ове одредбе захтевати од странака да достављају податке који се воде у службеним евиденцијама. Они су то постигли тиме што су изричито прописали да се ова одредба примењује „без обзира на одредбе посебних закона“. Иста идеја је инспирисала прописивање у Предлогу ЗУП-а у прелазним одредбама обавезе примене овог начела без обзира на одредбе посебних закона, као и престанка важења одредби посебних закона којима се установљава обавеза за странку и другог

учесника у поступку да органу достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција. Такође, за разлику од осталих одредби закона за које је прописан одређени *vacatio legis*, Предлог ЗУП-а предвиђа да ће све одредбе које се тичу прибављања података из јавних евиденција по службеној дужности почети да се примењују одмах по ступању закона на снагу.

Гарантни акт је Предлогом ЗУП-а одређен као писани акт којим орган странци гарантује да ће јој бити издат управни акт одређене садржине ако се чињенично стање и прописи не измене у периоду између доношења гарантног акта и подношења захтева за издавање управног акта. Гарантни акт је новина у ЗУП-у, али није новина у правном систему Србије. Гарантни акт, под тим или другим називом, постоји у чл. 19 Царинског закона (Службени гласник РС, бр. 18/2010, 111/2012 и 29/2015), чл. 15 Закона о држављанству Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 135/2004 и 90/2007), чл. 83 Закона о државној припадности и упису пловила (Службени гласник РС, бр. 10/2013) и још неким прописима. Гарантни акт регулисан је законом који уређује општи управни поступак и у Немачкој, Хрватској и Црној Гори. Гарантни акт је један од најбољих инструмената за постизање што већег степена правне сигурности и као такав посебно је подобан за подизање нивоа предвидивости пословног окружења.

Пракса је, у мери у којој постоји, с обзиром да је реч о релативно новом правном институту, показала да гарантни акт може да приушти странкама већу правну сигурност, а да не створи додатни посао органима управе. Наиме, доношењем гарантног акта накнадни рад органа управе на издавању управног акта значајно се олакшава, до те мере да орган само треба да упореди да ли се чињенично стање описано у захтеву за издавање гарантног акта и чињенично стање у тренутку подношења захтева за издавање управног акта поклапају у битним елементима и да ли се правни основ за издавање управног акта у међувремену изменио или не. То значи да се време уложено у издавање гарантног акта компензује уштедом времена у каснијем поступку издавања управног акта сагласно гарантном акту. Гарантни акт умањује и шансе за изјављивање жалбе у датој управној ствари, умањујући тако оптерећење другостепеног органа, те самим тим и оптерећење управе у целисти. То је показало емпиријско истраживање. Управа царина је у 2014. години донела 53.150 првостепених управних аката и против њих је изјављено 1918 жалби, то јест 3,6% странака поднело је жалбу. С друге стране, Управа царина је у 2014. години издала 162 гарантна акта (160 обавезујућих обавештења о сврставању робе и 2 обавезујућа обавештења о пореклу робе), а против њих је у истом периоду поднето само 3 жалбе, то јест жалбом је оспорено 1,85% издатих гарантних аката. Упркос томе што су у апсолутним бројкама издати управни акти и издати гарантни акти тешко упоредиви и иако је разлика у процентима мала услед и иначе малог процента предмета у којима се жалба изјављује, треба приметити да је жалби на гарантне акте процентуално било двоструко мање него жалби на издате управне акте. Следи да би учесталијом употребом гарантног акта у пракси Управа царина могла да значајније смањи обим посла у другостепеном поступку. Дакле, степен правне сигурности би био повећан без

повећања укупног обима посла органа управе, чак и уз могућност смањења укупног обима посла на дужи рок.

Предложено нормативно уређење гарантног акта намеће неколико питања. Који изузеци би требало да постоје у односу на обавезу органа да изда управни акт сагласно гарантном акту? Који вид правне заштите против гарантног акта омогућити и којим субјектима? Да ли би требало предвидети рок за издавање гарантног акта и последице за његово неиздавање? Да ли би гарантни акт требало увести самим ЗУП-ом у све управне области или само створити основу за његово увођење посебним прописима у одговарајућим управним областима? Предлог ЗУП-а предвиђа да је орган дужан да изда управни акт сагласно гарантном акту осим 1) ако захтев за доношење управног акта није поднет у року од годину дана од дана издавања гарантног акта или другом року одређеном посебним законом, 2) ако се чињенично стање на коме се заснива захтев за доношење управног акта битно разликује од оног описаног у захтеву за доношење гарантног акта, 3) ако је измењен правни основ на основу кога је гарантни акт донет тако што се новим прописом предвиђа поништавање, укидање или измена управних аката донетих на основу ранијих прописа, или 4) ако постоје други разлози одређени посебним законом.

Први изузетак је неспоран. Смисао издавања гарантног акта је стварање правне сигурности за странку пре предузимања одређене привредне или друге активности. Подразумева се да би странка требало да буде озбиљна у намери да такву активност заиста и предузме, под условом да је то и даље у њеном интересу. Другим речима, мора да има озбиљну намеру да накнадно поднесе захтев за издавање управног акта. Управо омеђеност роком указује на потребу постојања такве озбиљне намере. Такође, гаранција коју орган управе даје треба да се оствари у одређеном року. У супротном, непостојање рока за подношење захтева за издавање управног акта омогућило би да управна ствар без временског ограничења остане неуређена, а странку би трајно увела у правни режим који важи у тренутку издавања гарантног акта (о томе у даљем тексту). То би унело правну несигурност у правни институт којем је основни циљ отклањање или умањивање правне несигурности, што би представљало апсурд. Рок одређен Предлогом ЗУП-а је супсидијаран. Примењује се само ако посебни пропис није предвидео другачији рок. То је последица разноврсности посебних управних области које су уређене ЗУП-ом, услед чега подобни рокови могу драстично варирати. Примера ради, рок одређен Царинским законом је три године (чл. 19, ст. 3).

Други изузетак је, такође, неупитан. Гаранција се даје за тачно одређену животну ситуацију, то јест тачно одређени случај. Логично је да примена исте правне норме на битно различите чињенице не може да доведе до истог резултата, те да се ту не може говорити о обавези органа управе да испуни некакво обећање. Помало апстрактна одредба коју у том погледу садржи Предлог ЗУП-а може се лако конкретизовати у закону који ће уредити издавања гарантног акта у посебној управној области. Пример за то дају одредбе чл. 19, ст. 4, тач. 1 и 2 Царинског закона, које одређују да ради примене обавезујућег обавештења о сврставању робе странка мора да докаже да декларисана роба у потпуности одговара роби наведеној у обавезујућем обавештењу, док у случају обавезујућег обавештења о пореклу робе мора да докаже да предметна роба и околности на основу којих се одређује порекло

робе у потпуности одговарају роби и околностима наведеним у обавезујућем обавештењу.

Трећи изузетак захтева детаљније разматрање учињених правно-политичких избора.

Пре тога треба поменути да немачки (чл. 38, ст. 3), хрватски (чл. 103, ст. 3) и црногорски (чл. 20, ст. 3) закони који уређују управни поступак предвиђају да у случају промене правног основа орган није више обавезан издатим гарантним актом. Исто решење садржи и наш Царински закон. Чл. 19, ст. 8 поменутог закона прописује да ће Управа царина донети одлуку о престанку важења обавезујућег обавештења ако због измене домаћих или међународних прописа више није у складу с истим. То укључује и подзаконске акте које доноси надлежни министар, па чак и измену тумачења одређених одредби закона. Закон, ипак, ублажава правну несигурност коју ове одредбе уносе тиме што предвиђа да издата обавештења престају да важе на дан почетка примене донетог прописа или међународног уговора, односно од дана објављивања новог тумачења у одговарајућем документу, али да лице коме је издато обавезујуће обавештење које је престало да важи може да користи то обавештење шест месеци од дана престанка његове важности, ако је пре престанка његове важности закључило купопродајни уговор за одређену робу на основу њега, односно у случају увоза, односно извоза робе за коју се приликом обављања царинских формалности подносе потврде које су биле издате на основу тих обавезујућих обавештења, та обавештења важе у року важења потврде.

Дакле, питање је да ли би требало ослободити орган обавезе издавања управног акта сагласно гарантном акту у случају измене прописа на основу којих је издат гарантни акт. У случају изостављања овог услова странка којој је издат гарантни акт би заправо добила још већи степен правне сигурности и имала би третман који имају страни улагачи у домаћем и упоредном праву кроз „клаузулу замрзавања законодавства“ по којој се на њих примењују прописи који су важили у тренутку улагања, без обзира на накнадне измене. Стога се појавила дилема да ли би такву гаранцију требало пружити и странкама којима је издат гарантни акт?

У случају потврдног одговора, отвара се нова дилема. Да ли би неко могао да искористи сазнање да ће измена законодавства у одређеној области бити неповољна по њега и да подношењем захтева за издавање гарантног акта обезбеди себи боље услове иако у том тренутку не би могао да издејствује доношење управног акта који му одговара, на пример, ако тек планира да купи неку робу, а сазнао је да ће царинска стопа за ту робу бити повећана? Увођењем знатно већег степена транспарентности у законодавни процес, ранијим укључивањем заинтересованих страна и јавности, прописивањем критеријума и начина учешћа у јавној расправи и сл, што је већ нашло свог одраза у Резолуцији Народне скупштине о законодавној политици, Нацрту Стратегије регулаторне реформе, Пословнику Владе и другим документима, могућност оваквог сазнања о могућим неповољнијим будућим решењима постаје потпуно реална. Овај проблем би могао да се ублажи или отклони остављањем могућности посебном законодавцу да предвиди да ће измена неког конкретног прописа ослободити орган обавезе да изда управне акте сагласно раније издатим гарантним актима. С друге стране, тиме би могло да

се обесмисли изостављање овог изузетка из Предлога ЗУП-а зато што би законодавац могао по правилу да прибегне таквом законском решењу при свакој измени прописа.

Изостављањем овог изузетка, не само што би странкама био обезбеђен већи степен правне сигурности, већ би могле да се избегну и одређене потешкоће у примени овог новог правног института у пракси. Наиме, олакшао би се посао органима управе јер не би морали да тумаче да ли је дошло до измене правног основа за издавање акта. У пракси би се било која измена прописа без обзира на то да ли заиста утиче на садржину издатог гарантног акта могла тумачити као постојање ваљаног основа за ослобођење од обавезе за издавање управног акта сагласно гарантном акту. Такође, орган који је издао гарантни акт би изменом подзаконских прописа чије је доношење у његовој надлежности могао да изигра странке које се поуздају у издате гарантне акте, то јест могао би да искористи ту надлежност за, у суштини, стављање гарантних аката ван снаге кад год му то одговара.

Још једно решење је стајало на располагању. Законодавац би могао да предвиди да ће гарантни акт престати да обавезује орган само у случају измене закона или прописа више правне снаге, али не и у случају измене подзаконских прописа. Кључни разлог за тако нешто тиче се разлике у процедури измене закона и подзаконских аката. Наиме, као што је наведено, поступак измене или доношења новог закона прати посебна законодавна процедура, која укључује јавну расправу и ангажовање Владе и Народне скупштине, а не само субјекта управе који је донео гарантни акт или је надређен органу који га је донео. То пружа прилику лицима у чију корист је издат гарантни акт да се укључе у процедуру измене и да изнесу своје ставове у поступку јавне расправе. Такође, дужина законодавног поступка би омогућила већини тих лица да испуне услове предвиђене гарантним актом и да поднесу захтев за издавање управног акта пре измене закона. С друге стране, подзаконски акти не прописују права и обавезе, већ само разрађују одредбе закона којима су они предвиђени. Не би било логично да се права стечена гарантним актом уклањају услед измене подзаконског прописа. Уз то, подзаконске прописе ће често мењати онај који је донео гарантни акт, без учешћа других државних органа и то може да уради без јавне расправе и „преко ноћи“, те да онемогући лице у чију корист је издат гарантни акт да оствари и заштити права која су му тим актом призната.

Наведена разматрања су, очигледно, навела законодавца да се не определи за то да измена правног основа ослобађа орган обавезе издавања управног акта сагласно гарантном акту. Напротив, Предлог ЗУП-а иде више у корист странака којима је гарантни акт издат, с тим да не прописује потпуно „замрзавање законодавства“.

Наиме, трећи изузетак има за циљ успостављање равнотеже између легитимних интереса странке потврђених гарантним актом, с једне, и заштите јавног интереса и стечених права других лица, с друге стране. Законодавац је ослободио орган обавезе да изда управни акт сагласно гарантном акту ако је измењен правни основ на основу кога је гарантни акт донет тако што се новим прописом предвиђа поништавање, укидање или измена управних аката донетих на основу ранијих прописа. Ту је заправо реч о ретроактивној примени нових прописа. Они једнако погађају издате управне и гарантне акте. Не би било логично да неко ко је тек условно добио гаранцију да ће му бити издат

одређени управни акт има више права, то јест сигурнији правни положај од оних лица којима су права и обавезе већ уређене управним актом. Примера ради, ако би се одређени стандард у области заштите животне средине изменио тако да и они који су већ обављали пословне делатности погођене том изменом морају да испуне нове, више, скупље стандарде заштите, тим пре и онај којем је у време важења претходних прописа издат гарантни акт да ће му бити издата дозвола за обављање те делатности не би могао да се позива на тај гарантни акт и да захтева издавање дозволе за обављање делатности са нижим стандардима заштите животне средине. Тиме се омогућава и заштита конкуренције, али и заштита других јавних интереса, у конкретном примеру – заштиту животне средине.

А шта ако су нови прописи, донети након издавања гарантног акта повољнији за странку? Другим речима, шта ако изменом прописа гарантни акт постане оптерећење за лице којем је издат? Како би избегао такву бесмислену ситуацију, законодавац је предвидео да гарантни акт обавезује орган само ако се странка позвала на њега. Тиме се решавају два проблема. Први, у случају да је правни основ на основу кога је гарантни акт донет измењен тако да је нови пропис повољнији за странку, странка се неће позвати на њега, те орган неће њиме бити обавезан и издаће странци управни акт на основу прописа који је повољнији за њу, а то је нови пропис. Узимајући у обзир то да је гарантни акт ту да побољша, а не да отежа положај странке у чију корист је издат, свако друго законско решење било би апсурдно. Други, остављено је самој странци да просуди шта је за њу повољније, да јој управни акт буде издат на основу гарантног акта (то јест старих прописа) или на основу нових прописа. У супротном би могло да дође до грешке у процени органа шта је за странку повољније, посебно у ситуацији у којој је нови пропис у једном делу повољнији, а у другом неповољнији за странку.

Дакле, циљ трећег изузетка и одредбе којом је странци остављена могућност да се не позове на издати гарантни акт јесте примена повољнијих прописа на странку којој је издат гарантни акт, изузев у случају ретроактивног дејства нових прописа.

Најзад, творци Предлога ЗУП-а одлучили су се за то да се гарантни акт уводи тек посебним законом, а на основу његових одредаба (о томе у даљем тексту). Логична последица тога, као и чињенице да су одређене врсте гарантног акта већ уређене посебним законима, јесте и одредба Предлога ЗУП-а која дозвољава да се посебним законом пропишу додатни изузеци од обавезе издавања управног акта сагласно гарантном акту. Пример четврте врсте изузетака смо видели у Царинском закона (измена прописа). Предвиђање овог изузетка је битно и због тога што Предлог ЗУП-а прописује да поједина питања управног поступка могу посебним законом друкчије да се уреде ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених тим законом. У супротном, ако не би предвидео могућност увођења других изузетака посебним законом, постојећи закони који уређују различите врсте гарантних аката би дошли у колизију са овом одредбом јер сваки додатни изузетак смањује ниво заштите права и интереса странке у чију корист је издат гарантни акт.

Друго питање је питање правне заштите против гарантног акта и управног акта који није издат сагласно гарантном акту. Предлог ЗУП-а даје право странци да побија управни акт зато што није издат сагласно гарантном акту, а не постоји неки од изузетака који су помињани. Сам гарантни акт, с друге стране, може да се напада жалбом због незаконитости, с тим да жалбу може да поднесе треће лице које тврди да би му издавање управног акта сагласно гарантном акту било повређено неко право или правни интерес, као и надлежни државни орган уколико сматра да би у том случају био повређен јавни интерес. Тај предлог свакако треба подржати јер би се тиме избегла могућност да се на основу незаконитог гарантног акта донесе незаконит управни акт па да се тек онда потоњи уклања и његове последице отклањају. Добија се и у времену и у квалитету рада управе. С друге стране, лицу на чији захтев је издат гарантни акт није дозвољено да побија тај акт жалбом, нити да непосредно покрене управни спор против таквог акта. Ratio legis ове одредбе јесте постојање могућности да то лице поднесе захтев за издавање управног акта сагласно гарантном акту чија му садржина не одговара, те да затим такав управни акт побија жалбом. У супротном, то лице би могло да поводом исте управне ствари поднесе две жалбе, једну против гарантног акта, а ако ту не успе, онда би другу могло да поднесе против управног акта донетог сагласно том гарантном акту. Тиме би се посао другостепеног органа потенцијално удвостручио. Чл. 19, ст. 12 Царинског закона дозвољава и да лице на чији захтев је издат гарантни акт поднесе жалбу против самог гарантног акта. Ипак, тиме се не смањује ниво заштите права и правних интереса странака које су зајемчене Предлогом ЗУП-ом, мада се поставља питање делотворности такве одредбе.

Да ли би код гарантног акта требало предвидети посебан рок за његово издавање и које би биле последице неиздавања у предвиђеном року? Предлог предвиђа сходну примену одредаба о управним актима на гарантне акте. Између осталог, то би значило и да се одредбе о ћутању управе у случају подношења захтева за издавање управног акта примењују и у случају неиздавања гарантног акта. Сходна примена упућује и на то да би последице ћутања управе биле исте у оба случаја, то јест рок за издавање гарантног акта би, такође, био инструктиван за орган и осим давања права на правно средство странци, не би непосредно повлачио другу врсту санкције.

У вези са свим претходно изнетим је и питање да ли би гарантни акт требало увести самим ЗУП-ом у све управне области или само створити основу за његово увођење посебним прописима у одговарајућим управним областима. Предлог ЗУП-а је изабрао другу опцију. Узимајући у обзир то да је реч о новом институту и да он постоји у тек неколико посебних управних области, требало би га увести постепено и засебно за сваку управну област, кад се органи припреме за ову врсту делатности. У супротном, може се доћи у ситуацију да органи пропуштају рок за доношење гарантног акта или да њиме неадекватно одговоре на захтеве странке, на пример давањем уопштеног мишљења о примени одређене одредбе и тиме обезвреде овај институт са великим потенцијалом за побољшање правне сигурности и, посебно, пословног окружења. Требало би претходно да се стабилизује законодавство у датој управној области како честим изменама прописа гарантни акти не би били обесмишљени. Требало би и да се усклади пракса првостепених и другостепених органа управе, али и да се она усклади у већој мери са праксом

Управног суда у датој управној области, како држава не би одговарала за штету причињену странкама које су се поуздале у издати гарантни акт. Такође, иако Предлог ЗУП-а садржи супсидијарни рок од годину дана од доношења гарантног акта у којем се странци гарантује издавање управног акта сагласно гарантном акту, тај рок вероватно неће бити примерен свим посебним управним областима (да подсетимо, у Царинском закону је рок три године од доношења гарантног акта).

Ипак, требало би бити опрезан код увођења гарантног акта посебним прописима. Закон о државној припадности и упису пловила то одлично показује. Иако поменути закон користи баш термин гарантни акт, питање је да ли је то најбољи пример овог правног института. Наиме, чл. 83 тог закона прописује да ће лучка капетанија у чији је уписник брод унутрашње пловидбе уписан кад прими предлог за пренос уписа брода унутрашње пловидбе у уписник бродова унутрашње пловидбе друге лучке капетаније, донети решење којим условно признаје право странци на пренос уписа брода унутрашње пловидбе у уписник бродова унутрашње пловидбе који води друга лучка капетанија (гарантни акт) и исто, са изводом из уписника бродова и исправама, упућује лучкој капетанији у чији уписник бродова унутрашње пловидбе се преноси упис. Циљ закона је, дакле, требало да буде уношење додатне правне сигурности у ову област. Због тога изненађује законско решење по којем такав гарантни акт не обавезује лучку капетанију у чији је уписник брод уписан ако лучка капетанија у чији уписник брод унутрашње пловидбе треба да се упише оправдано одбије упис. Три се потенцијална проблема јављају код оваквог правног уређења гарантног акта. Прво, није исти орган издавалац гарантног акта и управног акта. Друго, а логична последица првонаведеног, јесте необавезност гарантног акта у односу на лучку капетанију која треба да изда управни акт. Треће, одређивање тако широког и неодређеног (није плеоназам) правног стандарда (оправдано одбијање уписа) као изузетка од обавезе издавања гарантног акта сагласно управном акту у непосредној је супротности са сврхом гарантног акта – подизањем нивоа правне сигурности. И то до те мере да га обесмишљава. Дакле, сагласно принципу *falsa nomenclatio non nocet*, поставља се питање да ли је, упркос употребљеном називу, овде заиста реч о гарантном акту у смислу одредаба Предлога ЗУП-а. Најзад, посебно је чудна и одредба истог закона која прописује да се одредбе о гарантном акту сходно примењују и на случај када је поднет предлог за пренос брода унутрашње пловидбе из једног уписника у други уписник који се води код исте лучке капетаније. Зашто ту уопште постоји потреба за издавањем гарантног акта? Сврха ове посебне врсте гарантног акта је избегавање ситуације у којој би једно пловило могло да остане ван било којег уписника пловила. До тога може да дође само ако се разликују мишљења две лучке капетаније о условима за пренос уписа одређеног пловила из једног у други уписник, то јест ако је пренос гарантним актом одобрила једна лучка капетанија, а друга га је управним актом одбила. У ситуацији кад оба уписника, онај из којег се пловило брише и други у које се пловило уписује, води иста лучка капетанија, нема потребе за доношењем гарантног акта већ се одмах може одлучивати управним актом, те се пренос уписа дозволити или ускратити.

Упркос потреби преиспитивања неких од конкретних елемената правног уређења гарантног акта у одређеним посебним прописима, заузет је став да би сам институт требало прописати ЗУП-ом и активно подржавати стварање

услова за његово увођење у што већи број посебних управних области зато што повећава правну сигурност, ствара предвидиво пословно окружење и отклања главни недостатак мишљења о примени прописа које дају органи управе сагласно Закону о државној управи – његову необавезност. Имајући у виду увођење овог института у наше право и проблема који он треба да реши, треба размислити и о измени Закона о државној управи прописивањем обавезности мишљења органа (ово не може да буде предмет регулисања ЗУП-а јер мишљења према Закону о државној управи нису ограничена на појединачне случајеве, а ЗУП се бави искључиво појединачним правним стварима – управним стварима). Примери обавезујућих мишљења, суштински гарантних акта, постоје и у Закону о пореском поступку и пореској администрацији и Закону о инспекцијском надзору.

Управни уговори су уговори закључени између јавноправног субјекта, с једне, и приватноправног субјекта, с друге стране. Управни уговори између два јавноправна субјекта постоје у упоредном праву. Као модел за уређење такве врсте уговора најчешће служе јавноправни уговори у немачком праву. Реч је о заиста корисном институту, који омогућава уређење права и обавеза између јавноправних субјеката са циљем остварења неког јавноправног интереса. Пример таквог уговора би био уговор између две или више суседних јединица локалне самоуправе о оснивању заједничке депоније за одлагање отпада. Ипак, како се ту не одлучује непосредно о правима, обавезама и интересима, нити се на други начин правно или фактички утиче на појединце и организације, то није материја ЗУП-а, већ закона који уређују државну управу и локалну самоуправу. Кауза управног уговора је остварење неког јавног интереса, на пример, изградња аутопута кроз уговор о концесији или обављање јавних радова кроз уговор о јавној набавци или пружање јавних услуга (на пример, јавног саобраћаја, снабдевања водом, електричног енергијом) кроз уговор о јавно-приватном партнерству. Јавноправни субјект закључује уговор ради стварања одређене јавне користи за грађане и правна лица. Њихова правна специфичност огледа се у одступањима од општег режима уговорног (грађанског) права којима се овлашћења јавноправног субјекта, ради остваривања јавног интереса, појачавају у односу на другу страну уговорницу. Такав режим предвидео је и Предлог ЗУП-а дајући јавноправном субјекту овлашћење да под одређеним условима раскине управни уговор, на пример, ако друга страна уговорница не пристане на измену уговора или не испуњава своје обавезе, док друга страна уговорница нема такво право, иако би га по општем режиму уговорног права имала. На остале елементе управног уговора супсидијарно се примењују одредбе Закона о облигационим односима.

Управни уговори су врста аката управе који су познати у упоредном праву. У Француској, која је уз Немачку служила као узор за уређење ове материје, постоје већ више од једног века. Управне уговоре су у своје правне системе увеле и државе које су настале на простору СФРЈ, а чији управни поступак се заснива на истој правној традицији – Хрватска и Црна Гора, а увела их је и Македонија кроз закон који уређује управни спор.

Важно је размотрити два питања уређења института управног уговора у Предлогу ЗУП-а.

Прво је питање да ли ЗУП-ом, као општим законом треба увести могућност закључивања управних уговора у свим управним областима или треба предвидети основне елементе правног уређења управних уговора у ЗУП-у, док би се они уводили тек посебним законима у одговарајућим управним областима. Предлог ЗУП-а из 2012. године је предвиђао да се управни уговори ЗУП-ом уводе у три области – концесије, јавно-приватно партнерство и јавне набавке, док се у осталим областима могу увести посебним законом. Предлог ЗУП-а чији ефекти се анализирају предвиђа да ће управни уговори бити уведени тек посебним законима.

У Предлогу ЗУП-а предност је дата другој опцији – увођењу управних уговора у правни систем посебним законима. Неколико је разлога за то.

Најпре, увођењем самим ЗУП-ом одређених врста именованих уговора, као што су, првенствено, уговори о концесијама, уговори о јавно-приватном партнерству и уговори о јавним набавкама, у режим управних уговора може довести до сукоба закона и проблема у њиховој примени. Јавља се проблем тумачења воље законодавца услед сукоба два основна начела тумачења права – *lex specialis derogate legi generali* и *lex posterior derogat legi priori*. Дакле, да ли ће се у пракси применити ЗУП који је општи закон, а каснији или закони који већ регулишу ове именоване уговоре у нашем правном систему (Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама и Закон о јавним набавкама), као посебни, а ранији закони? Такође, писани са једном другачијом парадигмом – жељом да се привуку инвеститори, ови закони више штите приватноправну страну уговорницу од одговарајућих одредаба Предлога ЗУП-а. Како онда то помирити са основном одредбом Предлога ЗУП-а која забрањује снижавање прописаног ниво заштите права посебним законом? Предлог ЗУП-а забрањује да посебан закон снизи ниво заштите права, а сам то чини у односу на наведене посебне законе. Тај проблем се избегава увођењем управних уговора посебним законом. Приликом доношења или измене посебног закона обезбедиће се усклађеност одговарајућих одредаба ЗУП-а и тих посебних закона. У супротном, ризикује се да одредбе Предлога ЗУП-а о управним уговорима остану „мртво слово на папиру“ и да се настави примена посебних закона или, горе, да у пракси дође до примене различитих прописа на исту врсту уговора или различито тумачење, који би створили правну несигурност и погоршали пословно окружење, те самим тим обесмислили овај нови правни институт.

Такође, од Управе за јавне набавке је прибављен податак да је само у 2014. години закључено **87.712** уговора о јавним набавкама. То је само једна врста упоредноправно и теоријски познатих управних уговора. Уколико би се предвидело остваривање права на накнаду штете или заштита других права из управних уговора у управном поступку или управном спору настао би ризик блокаде органа управе и/или Управног суда толиким бројем потенцијалних предмета. То нас води следећој дилеми.

Друго питање које се поставља код управних уговора је питање начина заштите права и интереса уговорних страна.

Положај органа је у том погледу бољи, што и јесте смисао управног уговора (наглашена овлашћења јавноправног субјекта у управном уговору), утолико што орган може под одговарајућим условима да раскине уговор, а то не би могао да учини по општем режиму уговорног права. За накнаду штете би орган и даље

морао да иде у парнични поступак, али би већину других проблема везаних за закључивање, извршавање и престанак уговора могао сам да реши управним актом.

С друге стране, питање је који пут правне заштите обезбедити странци. Предлог ЗУП-а је предвидео да у већини случајева кад права друге стране уговорнице могу бити угрожена орган доноси управни акт – кад орган једнострано раскида управни уговор или кад одбија захтев друге уговорне стране за измену управног уговора. Ту странци на располагању стоји управноправни пут заштите изјављивањем жалбе у управном поступку и/или тужбе у управном спору, већ у зависности од положаја органа који је закључио уговор у управној хијерархији. Тај систем већ функционише у нашем правном систему у погледу наведених именованих уговора који се у теорији и упоредном праву сматрају управним уговорима. Ако се у поступку њиховог закључења, извршења или престанка доноси управни акт, он се може побијати управноправним путем.

Кључно питање је шта радити ако су права друге стране уговорнице повређена без доношења управног акта, на пример неиспуњавањем уговорних обавеза од стране јавноправног субјекта. Како тражити извршење уговора? Како и пред ким захтевати накнаду штете?

Предлог ЗУП-а предвидео је да друга страна уговорница не може да раскине уговор у случају да орган не испуњава своје уговорне обавезе. У том случају она може да изјави приговор органу, као ремонстративно правно средство. То има смисла. У супротном би се изгубила разлика између управног уговора и општег режима уговорног права. Управо ово одступање има за циљ да заштити јавни интерес чије остварење је било разлог за закључивање управног уговора. Замислимо да је управним уговором поверено пружање одређене јавне услуге грађанима од стране приватноправног лица, на пример снабдевање водом. У случају да јавноправни субјект, на пример, одређена јединица локалне самоуправе, не исплати дуговано другој страни уговорници, потоња би раскинула уговор и обуставила снабдевање водом грађана те јединице локалне самоуправе. Суштина јавних услуга је у томе да се оне пружају редовно, недискриминаторно и квалитетно. Зато се оне и поверавају управним уговорима у правним системима који познају овај правни институт. Неравнотежа правног положаја јавноправног и приватноправног субјекта у управном уговору служи томе да се овакве ситуације избегну.

Ко, пред ким и којим правним средством треба да тражи накнаду штете проистекле из управног уговора? Три могућности стоје на располагању – да се накнада штете потражује тужбом у парничном поступку, да се потражује тужбом у управном спору и да се потражује по приговору у управном поступку.

Тражење накнаде штете у парничном поступку у пракси већ постоји. Проблем овог решења је то што обесмишљава институт управног уговора. Упоредноправно и у теорији једна од кључних карактеристика управних уговора је то што се спорови проистекли из њих решавају у управном спору и то у спору пуне јурисдикције. То је последица чињенице да судови који одлучују у управном спору боље разумеју јавни интерес, који је кауза самог управног уговора, од суда који одлучује у парничном поступку, у којем су ангажовани приватни интереси, који су једнаке важности.

Остаје, дакле, да се накнада штете потражује непосредно у управном спору или по приговору пред органом управе. И једна и друга могућност имају предности и недостатке.

Прва предност подношења захтева за накнаду штете пред Управним судом је у томе што се рокови предвиђени Законом о облигационим односима не мењају. Дужина тих рокова, то јест рокова застарелости у облигационом праву, омогућава откривање мана воље и престанак уговора по том основу, с једне стране, као и споразумно разрешавање спорова, с друге стране. Друга предност је у томе што судије Управног суда, по правилу, имају искуства суђења у парничном поступку и боље су обучени за одлучивање о накнади штете него органи управе. Чак и ако немају искуство суђења у парници, судије Управног суда би и иначе требало да имају неопходна знања зато што Закон о управним споровима предвиђа могућност потраживања накнаде штете нанете извршењем незаконитог управног акта у самом управном спору. Главна мана овог законског решења је недостатак капацитета Управног суда и потенцијално велики број предмета који би, без икакве тријаже директно одлазио пред Управни суд (још једном, у 2014. години закључено је 87.712 уговора о јавним набавкама). Други недостатак се огледа у томе што би исти уговор могао теоретски, а и практично да постане извор два спора пред Управним судом. То би се догодило ако би незадовољна уговорна страна поднела приговор органу управе због неиспуњења уговорних обавеза (одлука донета по приговору се може даље оспоравати жалбом у управном поступку и/или тужбом у управном спору), а у исто време непосредно од Управног суда затражила накнаду штете. Дакле, исти уговор би био извор два спора пред Управним судом. Штавише, и Управни суд по тужби за накнаду штете и орган управе по приговору би морали да разматрају иста питања, питања незаконитости поступања органа управе, то јест неиспуњења уговорних обавеза, јер је то основ за накнаду штете. Не само што је то неефикасно, већ потенцијално, барем у одређеном временском периоду, може довести до различитих одлука о законитости поступања органа управе. Упркос чињеници да би се то могло отклонити накнадном одлуком Управног суда у другом спору или неким ванредним правним средством у управном поступку, то би изискивало додатно време и рад свих ангажованих државних органа и створило би правну несигурност.

Предност одлучивања о накнади штете по приговору је то што државних службеника у органима управе има више него судија Управног суда. Такође, поступак по приговору и, евентуално, после тога по жалби у управном поступку, могли би да смање оптерећење Управног суда. Важније од тога, о питању неиспуњења уговорних обавеза од стране органа управе и накнади штете по том основу би се одлучивало у истом поступку – по приговору. То значи да не могу два различита спора поводом истог управног уговора да дођу пред Управни суд. Недостатак оваквог законског решења јесте потреба за додатном обуком државних службеника да одлучују о накнади штете. Ипак, ова примедба се донекле ублажава чињеницом да се управни уговори, према Предлогу ЗУП-а, уводе посебним законима за сваку управну област посебно. То даје могућност органима да се припреме и кроз обуку одговарајућег кадра за одлучивање о накнади штете. Поред тога, кад орган управе расправи питање неиспуњења уговорних обавеза и ако утврди сопствено незаконито поступање, скоро сви услови за накнаду штете су већ утврђени (штетна радња, узрочна

веза, противправност). Остаје да се још утврди износ штете. То се и пред органом управе, као и пред судом, Управним или судом у парничном поступку, може утврдити вештачењем. Такође, у навођеним уговорима (о јавно-приватном партнерству, о концесијама и јавним набавкама), орган управе је страна која пружа некарактеристичну престацију, то јест плаћа цену услуге коју пружа друга страна. То олакшава утврђивање износа штете. Друга, битнија мана јесте кратак рок за подношење приговора. Тиме се дерогирају правила о застарелости предвиђена Законом о облигационим односима (три године). То отежава откривање мана воље и скраћује време за споразумно разрешење спора. И овај недостатак се може ублажити едукацијом друге уговорне стране о њеним правима и продужавањем рока за подношење ове врсте приговора.

Радна група је изабрала да се о накнади штете одлучује по приговору. Како би се отклонио битан недостатак овог законског решења, Предлогом ЗУП-а продужен је значајно рок за подношење овог приговора - шест месеци од пропуштања органа да испуни обавезу из управног уговора.

Треба размотрити и поступак у којем би јавноправни субјект тражио накнаду штете коју причини друга уговорна страна. Одлучивање самог органа о накнади штете приликом раскида уговора једна је од могућности. Ипак, делује да би у том случају правна неравнотежа између уговорних страна била превелика чак и за управни уговор. Остају друге две могућности – да орган потражује накнаду штете у судском поступку, било у парничном поступку било у управном спору. Изабрано је да се, док се евентуално капацитети управног судства не увећају, остане при важећем решењу по којем орган управе потражује штету у парничном поступку. Одлуке донете по приговору могу да буду оспорене након жалбе или непосредно пред Управним судом. Овим законским решењем се спречава да приговори иду непосредно пред Управни суд и да на тај начин изазову загушење управног спора. У сваком случају, праву брану овом сценарију представља одредба којом се управни уговори уводе посебним законом. Због тога законодавац треба да посебно води рачуна о стању и капацитетима управног судства кад буде уводио управни уговор у одређене управне области.

Јединствено управно место. Идеја увођења јединственог управног места је да се омогући странци да уместо обраћања већем броју органа или вођењу више поступака код истог органа ради признавања одређеног права или међусобно повезаних права која проистичу из једне или више повезаних управних ствари, може да на једном месту добије све релевантне информације у вези са тим, да поднесе само један захтев, комуницира само са једним органом и да на крају на том месту добије и одговарајуће решење. Пример би био рођење детета које подразумева више поступака који се тичу личног имена, држављанства, здравственог осигурања. На овај начин би се знатно смањио губитак времена странке и елиминисали непотребни трошкови. С друге стране, битно би се унапредила организација и координација надлежних органа, лакше уочиле непотребне процедуре и захтеви и повећала делотворност њиховог рада. Такође, овим би се створио правни основ за поједине примере из праксе где су органи самоиницијативно кренули у правцу олакшавања положаја странке и повећање ефикасности свога рада. Решења Предлога ЗУП-а су по питању начина уређивања јединственог управног места крајње флексибилна, како би омогућила стално проширивање круга ситуација у којима се оно може

успоставити, како би се подстакла иновативност у погледу начина организовања, информационе повезаности и сарадње органа и сл. Флексибилност одредби Предлога ЗУП-а је важна због тога што предмет ЗУП-а не могу бити организациона питања у смислу када ће се, на који начин и у ком броју организовати јединствена управна места. То мора да буде резултат функционалних и организационих анализа заједничких радних група у вези са управном ствари или више повезаних управних ствари за које је надлежан већи број органа и предмет посебних материјалних и организационих закона и других прописа или праксе органа.

С друге стране, успостављање јединственог управног места не би смело да смањи правну сигурност или на било који начин отежа положај странке. Истина, постоји и мишљење да не би требало омогућити странци да може да поднесе захтев сваком од органа, него да то може учинити само на јединственом месту које је дефинисано, а да се дати орган организује кроз мрежу подручних организационих јединица да се приближи странкама. То решење ипак није прихваћено. Наиме, странка може да бира да ли ће захтев поднети на јединственом управном месту или непосредно надлежном органу. Разлог за овај избор лежи у томе што би органи који уводе јединствено управно место морали да се потруде да га организују на такав начин да то странци буде повољније, те да је тиме привуку да захтев поднесе на јединственом управном месту. У супротном, могли би се догодити да јединствено управно место не буде боље решење за странку (могла је, на пример, да поднесе захтев у било којој организационој јединици надлежног органа, а сад може само на једном месту, које је од ње удаљеније него организациона јединица у којој је претходно могла да поднесе захтев), што би се косило са самим смислом увођења овог института. У Словенији је Влада уредбом о канцеларијском пословању одредила које су то управне ствари (животне ситуације) и које је јединствено управно место за сваку од њих. Образложење је да се тиме реализује координациона улога Владе и обезбеђује постизање сагласности о успостављању јединственог управног места. Такође, истиче се да се уредба много лакше и брже може мењати од закона. С друге стране, у ЗУП-у је прихваћено мишљење да је ово исувише круто решење и да би требало омогућити већу слободу у погледу избора прописа којим ће се то уредити, давања могућности органима да се сами договарају и могућности да се пробају одређена решења у пракси. Такође, имало се у виду и да поједини од ових органа могу бити различитог карактера - републички, покрајински, органи јединица локалне самоуправе, јавне агенције, јавна предузећа и јавне установе. У вези са тим, могуће је и да би биле неопходне неке промене у погледу надлежности или на пример, поверавање појединих послова одређеном органу или организацији који их до сада нису имали (на пример, у горе наведеном случају - болници). Коначно, успех ове веома добре идеје јединственог управног места у потпуности зависи од добре организације, темељне обуке службеника који би на њима радили, али и оних који би решавали предмете или пружали податке у повезаним надлежним органима, као и од потпуних и ажурних (службених) евиденција и добре информационо-комуникационе повезаности надлежних органа.

Предлог ЗУП-а уводи правне основе за формалну и неформалну **електронску комуникацију** између органа и странке, укључујући и **електронско**

достављање. До електронске комуникације долази уз сагласност странке или кад је то прописом одређено. Први део ове одредбе штити странке које немају могућности или не желе да комуницирају електронским путем, као и органе који још увек немају потребне материјалне, техничке и људске капацитете неопходне за овај вид комуникације са странкама. Други део омогућава развој електронске комуникације путем прописивања обавезе и за орган и за странку да комуницирају електронским путем и то тамо где обе стране имају потребне ресурсе. Предлог ЗУП-а уређује само основе електронске комуникације, док детаљније уређење препушта законима који се баве електронским комуникацијама, електронским потписом, електронским документом, електронским пословањем, као и закону који ће у будућности уредити област електронске управе. Циљ је да се ЗУП не учини подложним честим изменама које захтева измена технологије и капацитета управе у овој области, већ да се мењају посебни закони који регулишу ову релативно брзо променљиву област. Електронска комуникација и јединствено управно место, упркос неопходним почетним улагањима за успостављање система, знатно смањују трошкове грађана, привреде и органа управе на дужи рок.

Одредбе о **личном достављању** измењене су у односу на важећи ЗУП. Ако се странка не нађе на адреси на којој треба да се изврши достављање, по важећем праву достављач је дужан да још једном покуша уручење. По Предлогу ЗУП-а то није случај. Достављач само оставља писмено на месту на којем је требало да буде уручено и по истеку рока од 15 дана сматра се да је достављање извршено.

Овим изменама се штити јавни интерес, убрзава целокупан поступак и онемогућава избегавање достављање аката који су неповољни за странку. С друге стране, странка је заштићена тиме што ће знати да би акт требало да јој буде достављен, било тако што је поступак покренут њеним захтевом, било тако што је поступак покренут по службеној дужности, а који није у интересу странке, према новом решењу Предлога ЗУП-а, морао да буде покренут достављањем закључка о покретању поступка. Такође, ако постоје оправдани разлози због којих странка није могла да прими писмено, може се тражити враћање у пређашње стање. Дакле, постигнут је одговарајући баланс између потребе да се спрече процесне злоупотребе и потребе да се заштите савесне странке. Практична примена ове одредбе Предлога ЗУП-а захтева правилну примену одредаба других закона, на пример одредаба о обавези пријављивања промене пребивалишта, односно боравишта.

Код **поступака који се покрећу по службеној дужности**, али не у интересу странке (што је правило) неопходно је да **странка буде обавештена о покретању поступка**. То је кључна претпоставка за реализацију начела о праву странке на изјашњавање, односно заштите елементарних процесних права странке и њеног активног учешћа, а и израз начела економичности да се избегне поништавање решења и поновно вођење истог поступка. Такође, тиме се ублажавају и врло строга правила о достављању која садржи Предлог ЗУП-а, јер је странка упозната са покретањем и вођењем поступка и очекује да јој акти везани за поступак могу бити достављени. Ово законско решење неће проузроковати додатни посао нити трошкове органима управе. Позив који би они и иначе требало да пошаљу странкама како би им омогућили учешће у поступку и који би требало да садржи позив странкама да се изјасне о одлучним

чињеницама може да буде део закључка о покретању поступка, који предвиђа Предлог ЗУП-а.

Предлог ЗУП-а **мења концепт закључака и решења** који постоји у важећем закону. Важећи ЗУП предвиђа да су решења главни акти који се доносе у управном поступку и да се њима мериторно одлучује о управној ствари, док су закључци процесни акти. Међу закључцима има оних који су акцесорни акти, то јест њима се управља поступком, а на крају поступка се доноси решење, као главни, мериторни акт и оних који нису акцесорни акти, то јест они којима се окончава поступак, без потребе да се у тој ствари донесе решење (закључци о одбацивању захтева за покретање поступка, о одбацивању жалбе и о обустављању поступка). Против потоњих, али и још неких закључака (на пример, о прекиду поступка) може се изјавити посебна жалба (или тужба), док се одлуке садржане у осталим закључцима могу побијати само у оквиру жалбе (или тужбе) на решење, као главни акт. Грађани од оваквог теоријског приступа у закону немају никакву практичну корист, напротив. Због тога Предлог ЗУП-а нуди практичније решење у којем се решењима одлучује о управним стварима, али и о свим процесним питањима која су таквог значаја да за собом повлаче право странке да их непосредно нападне одговарајућим правним средством (жалбом или тужбом). Тиме се, заправо, положај странака побољшава јер ће знати да кад је одлучено решењем (осим ако је изричито прописано другачије) могу против њега да изјаве правно средство – жалбу у управном поступку или тужбу у управном спору, док закључке могу нападати само правним средством против решења. Ово законско решење ће захтевати кратко привикавање органа управе и прилагођавање термина у посебним законима (које је и иначе планирано), а донеће странкама корист која превазилази терет поменутих привикавања и прилагођавања.

"Ћутање управе" - поставља се питање на који начин натерати првостепени орган да донесе решење. Наравно, само уколико нису у питању друге околности које га спречавају да правовремено донесе решење (на пример, (не)поступање саме странке, објективне околности - природне непогоде или енормно повећање броја предмета у одређеном периоду, примера ради у случају азиланата). Ту би вероватно требало комбиновати више мера: а) индивидуализација одговорности (коју прати дисциплинска одговорност), б) коришћење могућности електронске управе (на пример, редослед пријема предмета, праћење њиховог тока, приближавање крајњег инструкционог рока и сл.) в) побољшање квалитета стручног усавршавања приправника и континуираног стручног усавршавања службеника ради сталног стицања нових знања и вештина прилагођених променама прописа, научног и технолошког развоја и друштвених околности, г) проналажење скупа мера које ће овај проблем превазићи код поверених послова (у вези са тим, неопходне су измене закона који уређују поверавање послова, овлашћења органа чији су послови поверени у смислу проширења његових могућности да преузме послове решавања управних ствари када се они не врше или се не врше у предвиђеним роковима, одузимање или неуплаћивање буџетских средстава за ове послове, и сл.).

Радна група разматрала је и могућност да предвиди да се ћутање управе сматра прихватањем захтева странке. То није прихваћено из три разлога. Први, не постоји у упоредном праву пример земље која законом о општем управном

поступку прописује општу позитивну претпоставку ћутања управе. То се свуда чини у посебним управним областима. Накратко је македонски ЗУП садржао такву одредбу, али су је убрзо укинули јер се лоше показала у пракси. Друго, таква одредба би знатно увећала корупцију. Довољно би било да овлашћено службено лице обавља на време велики део свог посла, али да тачно одабране предмете занемари и тиме прећутно усвоји незаконите и нелегитимне захтеве странака. Треће, предлог да се таква једна одредба унесе у Предлог ЗУП-а има смисла само ако се тиме убрзава поступак, али ни до тога вероватно не би дошло јер би у свим оним предметима где је орган намерно или случајно пропустио да одбије незаконит и/или неоправдан захтев странке, морао касније да се води поступак по ванредним правним средствима како би се такав акт уклонио. То би онда захтевало и далеко веће ангажовање јавног тужиоца на откривању незаконитог рада и корупције. Ово поготово важи за једностраначке управне поступке, који представљају убедљиву већину свих управних поступака, јер ту нема супротне странке да реагује на корупцију и незаконит рад.

Предлог ЗУП-а је увео раскидни рок за подношење жалбе у случају ћутања управе. По важећем режиму и решењима ЗУП-а постоји само одложни рок за наступање ћутања управе, након чега странка стиче право да поднесе правно средство (жалбу или тужбу) без временског ограничења, односно све док орган не донесе управни акт којим окончава поступак. Такође, рок за одлучивање органа о захтеву странке је инструкционог карактера и истеком рока се поступак не окончава.

Уношењем раскидног рока за подношење жалбе у случају ћутања управе, након чега се сматра да је поступак окончан и да се жалба не може поднети решава два проблема која могу настати у пракси. Први, да странка неразумно касно поднесе жалбу, а да је у међувремену дошло до једне или више измена прописа који уређују дату управну ствар. Прописи, по правилу, садрже прелазне одредбе којима се предвиђа да се на поступке започете пре њиховог доношења односно измене примењују прописи који су важили у време покретања тих поступака. То значи да би странка подношењем жалбе против ћутања управе остала у режиму прописа који су важили раније, што може створити пометњу у правном систему и знатно отежати рад органа у пракси. Други, ћутање управе не окончава поступак. То значи да ће се на тај поступак и у случају измене прописа, по правилу, примењивати прописи који су важили у време његовог започињања. У случају да су измене законодавства повољније за странку од ранијих прописа, она ће бити спречена да искористи предност новог правног уређења управне ствари јер њен поступак још увек није окончан.

Приговор је ново правно средство које уводи Предлог ЗУП-а. Приговор је ремонстративно правно средство, то јест изјављује се субјекту који је предузео управно поступање чија законитост и/или целисходност се приговором напада. Упоредноправно посматрано, постоје правни системи, поготово они са развијеним вишестепеним управним судством (на пример, Немачка), који уместо жалбе, као деволутивног правног средства, познају приговор, ремонстративно право средство, као опште правно средство у управном поступку. Наш правни систем познаје приговор само у одређеним посебним управним областима и то сасвим изузетно (на пример, област радиодифузије).

Приговор је унет у Предлог ЗУП-а с циљем да се управна поступања која не представљају управни акт – управне радње, управни уговори, пружање јавних услуга – уведу у постојећи систем управноправне заштите са што је могуће мање измена тог система. Наиме, приговор се изјављује против ових управних поступања ради добијања управног акта којим се одлучује о њиховој законитости и/или целисходности. Једном издати управни акт даје странци могућност да користи редовне путеве управноправне заштите, тако што против одлуке о приговору може да изјави жалбу у управном поступку и/или тужбу у управном спору, већ у зависности од положаја субјекта који је предузео управно поступање у управној хијерархији.

На сличан начин су и Црна Гора и Хрватска уредиле приговор.

О приговору код управних уговора је већ било речи (в. изнад). Важно је разумети значај приговора код управних радњи и пружања јавних услуга. Предузимање ове две врсте управног поступања није регулисано Предлогом ЗУП-а (изузев једне врсте управних радњи која је уређена и постојећим ЗУП-ом на идентичан начин – издавање јавних исправа). Оно је уређено посебним прописима. Оно што је регулисано јесте правна заштита у случају њиховог незаконитог и/или нецелисходног (не)предузимања – и то кроз описани механизам изјављивања приговора, добијања управног акта и могућности да странка даље штити своја права и интересе уобичајеним управноправним путем (жалба, тужба). Значај приговора се састоји управо у томе што досад није постојао управноправни пут заштите од неправилности у њиховом предузимању. Лицима чија права и интереси би били повређени неправилним предузимањем ових врста управног поступања стајале су две могућности на располагању. Они су могли да траже накнаду причињене штете или да поднесу некакву притужбу субјекту који их је предузео. Недостатак прве могућности је у томе што штета која се може потраживати у парничном поступку не мора увек настати или тражење накнаде штете у судском поступку може бити неисплативо (било због незнатног износа штете, било због њене несразмере са средствима (време и новац) која треба ангажовати у парничном поступку). Мана друге опције лежи у чињеници да је реч о обичној представци по којој орган може али не мора да поступи, а не о правном средству. Приговор је тај који отклања ову празнину у постојећем систему правне заштите. Он даје могућност странци да своја права и интересе заштити било пред субјектом који је предузео поступање, било пред вишом управном инстанцом или Управним судом. Као пример наводимо ситуацију у којој је лицу ускраћено снабдевање електричном енергијом у кући или стану, то јест ван пословних просторија. Ту не долази у обзир накнада штете, а представка упућена снабдевачу нема карактер правног средства по којем он мора да поступи. Дакле, лице нема одговарајућу заштиту, а квалитет његовог живота значајно се смањује. Приговор се, такође, може изјавити и против непредузимања управних радњи у поступку административног извршења.

Свака правна заштита, па и ова, има своју цену. Цена се огледа у потенцијалном повећању обима посла субјеката који предузимају управне радње и пружају јавне услуге. Процену тог повећања тешко је направити узимајући у обзир чињеницу да оваква врста правне заштите, против оваквих аката и активности у нашем правном систему готово да не постоји. Покушај процене биће учињен на два начина.

Први, упоредићемо податке о притужбама које су грађани изјављивали против радњи припадника Управе полиције. Те радње представљају управне радње, по правилу, принудне. Закон о полицији предвиђа посебан двостепени механизам заштите од неправилног поступања – пред руководиоцем организационе јединице (најчешће руководиоцем полицијске станице) и, за оне који нису задовољни одлуком руководиоца, пред посебним комисијама у другом степену. То доста личи на систем приговора (ремонстративно правно средство) и жалбе на решење о приговору (деволутивно правно средство). Према извештају Бироа за притужбе и представке Министарства унутрашњих послова, у 2014. години поднето је 1.904 притужбе у првом степену (руководиоцима организационих јединица), а другостепеним комисијама је уступљено на рад 611 притужбених предмета. Дакле, у 68% случајева су подносиоци притужби били задовољни одлуком руководиоца организационе јединице. Тек је једна трећина њих затражила да о притужби одлучи другостепена комисија. То показује и да ремонстративно правно средство може да буде ефикасно. Најбољи показатељ очекиване учесталости приговора био би количник укупног броја предузетих радњи припадника полиције против којих се може поднети притужба и број притужби у једној години. Како први податак не постоји, процена се мора учинити према значају ових радњи и обиму посла по организационим јединицама које одлучују о притужбама. Ако се узме у обзир број основних организационих јединица полиције (полицијских станица) и значај који ове управне радње могу да имају за лица према којима су предузете, број притужби и није толико велик. У Србији постоји 118 полицијских станица. Произлази да је било 16 притужби годишње по полицијској станици. То свакако није могло значајније да оптерети ове организационе јединице, нити делује несразмерно значају који има за лица која на овај начин добијају правну заштиту.

Други начин да се процени број потенцијалних приговора јесте коришћење података из упоредивих земаља. Хрватска је скоро увела овакав систем заштите у свој правни систем. Узимајући у обзир заједничко правно наслеђе, врло слично уређење овог правног института, вероватној сличности у склоностима грађана једне и друге државе употреби различитих врста правних средстава и сличности у величини БДП-а (број становника није упоредив, али се сразмерно разлици могу увећати процене за Србију), хрватско искуство у том погледу може бити од велике користи. Према подацима добијеним од хрватског Министарства управе у 2013. и 2014. години, против управних поступања која не представљају издавање управног акта поднето је свега 14 приговора. Дакле, иако се закон примењује већ пет година, институт заштите путем приговора тек треба да заживи у пракси.

Увођење могућности **одрицања странке од права на жалбу** како би решење што пре добило својство коначности и правноснажности, засновано је на делотворној реализацији права странке и економичности поступка. Тиме се странци или странкама омогућава да брже остваре друга права чије остварење зависи од наступања коначности, односно правноснажности решења. Ипак, имајући у виду да то може бити на штету других лица, у случају када је првостепени орган закључком одбио захтев одређеног лица да му се призна страначка легитимација у првостепеном поступку, Предлог ЗУП-а је предвидео да се и то лице мора одрећи права на жалбу како би решење постало коначно и

правноснажно. Тиме се избегава накнадно понављање поступка по истом основу, те самим тим повећала правна сигурност. То законско решење представља компромис између супротстављених начела економичности, с једне стране, и начела делотворности и права на изјашњавање странке (лица која сматра да би требало да буде странка у поступку), с друге стране.

Предлог ЗУП-а прописује да странка **у жалби може да изнесе нове чињенице и доказе**, али само под условом да их без своје кривице није могла изнети у првостепеном поступку. Иста одредба постоји и код понављања поступка по том основу. Тиме се убрзава целокупан поступак тако што се даје могућност странци да одмах изнесе такве чињенице и доказе, а не да чека да решење постане коначно па да тражи понављање поступка. У исто време, спречавају се злоупотребе процесних овлашћења тиме што се захтева савесност странке која нове чињенице и доказе износи.

Предлог ЗУП-а прописује обавезу другостепеног органа да у случају **поновљеног ћутања управе**, то јест у случају да је жалба изјављена због ћутања првостепеног органа, а да затим по налогу другостепеног органа за доношење решења, такође, није поступљено, мора сам мериторно да одлучи о управној ствари. Тиме се спречава „пинг-понг ефекат“, то јест ситуација у којој странка иде од првостепеног до другостепеног органа и обратно, без мериторног одлучивања и једног и другог. Ово решење има два оправдања. Прво, упитник послат органима државне управе са питањем колико често се оваква ситуација догађа у пракси показао је да она представља реткост. Дакле, без већег оптерећења другостепених органа моћи ће у пракси да се помогне странкама које се суочавају са тако грубим злоупотребама органа управе. Друго, постоји одређена недоследност у домаћем управном праву која се огледа у чињеници да Управни суд у случају пасивног непоступања по пресуди, то јест недоношења управног акта у извршењу његове пресуде, мора да одлучи у пуној јурисдикцији (уз испуњење одређених услова који представљају примерено ограничење за мериторно одлучивање суда у управним стварима, али не и за одлучивање другостепеног органа, као органа управе), а да другостепени орган у случају непоступања првостепеног органа по његовом решењу има овлашћење да ствар опет реши касаторно, то јест да побијани управни акт само поништи и предмет врати на поновно одлучивање првостепеног органу. На тај начин права и интереси странке остају у пракси незаштићени.

Ово законско решење захтева успостављање ваљаних механизма контроле рада првостепеног од стране другостепеног органа (обука, оцењивање, дисциплински поступак, регресирање од државног службеника који је причинио штету таквим поступањем, итд.), али не захтева повећање капацитета другостепених органа управе јер одговори државних органа управе показују да се ова ситуација ретко догађа у пракси.

Подаци прикупљени у поступку анализе ефеката Предлога ЗУП-а показали су да првостепени органи готово никад не користе могућност да замене сопствено ожалбено решење у случају основаности жалбе. Сврха тог института је повећање ефикасности целокупног управног поступка, странка брже остварује своја права и интересе, а и мање се оптерећују другостепени органи. Изигравање ове одредбе закона је у пракси често последица неангажовања првостепених органа у поступку по жалби, упркос законским одредбама. Како би

се ситуација изменила, Предлог ЗУП-а предвиђа обавезу првостепеног органа да уз жалбу, поред списка предмета, другостепеном органу пошаље и свој **одговор на жалбу, у којем је дужан да оцени све наводе жалбе**. Тиме ће се убрзати целокупан управни поступак, било тако што ће се првостепени орган, који је већ морао да анализира и да одговори на жалбене наводе, чешће одлучивати на замену сопственог ожалбеног решења, или ће се олакшати посао другостепеном органу, који уз образложење првостепеног решења, добија и правну анализу навода жалбе од првостепеног органа.

Систем ванредних правних средстава је редеофинисан и поједностављен, али не на начин да се изврше искључиво или првенствено "козметичке" промене, без суштинског напретка у овом делу закона.

Најпре су отклоњене недоследности које постоје у важећем ЗУП-у, а затим празнине у правној заштити.

Важећи ЗУП садржи неколико недоследности. Прво, један од разлога за поништавање решења по основу службеног надзора није временски ограничен (чл. 253, ст. 1, тач. 5 - ако је решење донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или друге недозвољене радње). То чини управне акте који садрже тај облик незаконитости ништавим, а не рушљивим. Они не могу протеком времена да конвалидирају. Следи да то представља разлог за оглашавање решења ништавим. Друго, разлог за укидање решења по основу службеног надзора (чл. 253, ст. 2) је очигледна повреда материјалног закона. Поставља се питање зашто је овај облик незаконитости санкционисан само укидањем, а не и поништавањем решења. Произлази да то представља мање значајан облик незаконитости него они који су основ за поништавање управног акта по службеној дужности, на пример, месна ненадлежност органа који је донео решење. Треће, питање је и зашто другостепени или надзорни органи не би могли да уклоне своје незаконите акте из истих разлога и под истим условима под којим могу да уклоне незаконите акте првостепеног органа по основу службеног надзора. И другостепени орган или надлежни орган би могли да начине исте грешке приликом решавања управне ствари, на пример, да погрешно примене материјални закон. Четврто, питање је практичне, па и теоријске разлике између оглашавања решења ништавим и поништавања решења и вредности таквог разликовања. Последице су исте – акт се уклања као да никад није постојао у правном систему. Штавише, чл. 259, ст. 1 ЗУП одређује да су њихове последице исте. Теоријско разликовање по којем један начин уклањања има конститутивни карактер (поништавање), а други декларативни (оглашавање ништавим) јер, наводно, у потоњем случају је управни акт од почетка био ништав и никакве правне последице није могао да произведе, не налази упориште у пракси. Правна или фактичка немогућност извршења одређеног акта, као један од разлога за оглашавање решења ништавим, могу да наступе тек након доношења управног акта, на пример, забраном лова одређене врсте животиња за коју је претходно издата ловна дозвола. Произлази да једину разлику чини рок за уклањање управног акта. То значи да би се оглашавање ништавим решења могло сматрати поништавањем без временског ограничења. Нови Закон о управном поступку Црне Горе је предвидео поништавање у случајевима који су према важећем ЗУП-у основ за оглашавање решења ништавим.

Поред недоследности, које Предлог ЗУП-а отклања, правна заштита у важећем ЗУП-у има и одређене празнине.

Прво, у пракси веома опасан облик незаконитости - непружање упутства о правном средству странци или давање погрешног упутства - даје странкама за право само да поступе по важећим прописима или по упутству. Поставља се питање шта може неука странка да учини уколико јој је дато упутство да нема правног средства на располагању. Док она схвати да таква могућност постоји кратки рокови за жалбу (15 дана) и тужбу (30 дана) могу лако да истекну, чак и рок за повраћај у пређашње стање (објективни рок од три месеца) даје јако мало времена неукој странци да се заштити. Како је помоћ странци једно од основних начела управног поступка, прописано је да непоучавање или погрешно поучавање странке о праву на правно средство представља основ за поништавање управног акта и одредити дужи рок од пар месеци, барем годину дана (што је најкраћи рок код ванредних правних средстава).

Друго, крупан недостатак система ванредних правних средстава по важећем ЗУП-у је немогућност уклањања законитих управних аката донетих на захтев странке, а који накнадно постају препрека странци за остварење неког другог права. Примера ради, странка која је остварила услове за пензију у Србији и некој другој држави са којом Србија нема потписан међународни уговор који уређује ово питање могла би да дође у ситуацију да јој се право на пензију не признаје у другој држави зато што је то право остварила у Србији. Ако би пензија била већа у другој држави, странци би одговарало да се акт уклони, а правни механизам за тако нешто не би постојао. Потреба за увођење оваквог ванредног правног средства препозната је и у хрватском и црногорском закону. Треће, у пракси се јавио проблем да орган не може увек да поступи по препоруци Заштитника грађана, упркос томе што је заиста учинио неправилност и што жели да поступи по препоруци. Чак и ако хоће да поступи по препоруци Заштитника грађана, орган понекад мора да уложи ванредни напор да пронађе одговарајући правни пут за тако нешто. Тај проблем се може решити увођењем посебног основа за поништавање, укидање или измену управног акта на предлог Заштитника грађана. Тиме препоруке Заштитника грађана не би постале обавезујуће, јер би се то косило са самом природом његових овлашћења и његовог положаја, али би се омогућило органу да увек кад то хоће и без улагања посебног напора може по њима да поступи. Тиме би се и поступање по препорукама Заштитника грађана учинило економичнијим, бржим и ефикаснијим.

Најзад, систем ванредних правних средстава у важећем ЗУП-у је непрегледан услед разлика које постоје у основима за њихову употребу, надлежности органа који по њима поступају, овлашћењу и роковима за њихово изјављивање или употребу по службеној дужности, по последицама њихове употребе (мењање, укидање, поништавање акта). Иако се све разлике не могу уклонити, систем би могао да се поједностави спајањем одређених правних средстава и уједначавањем овлашћења за подношење и употребу по службеној дужности, као и прописивањем надлежности и првостепених и другостепених или надзорних органа да по њима одлучују. На пример, могли би да се споје разлози за поништавање и укидање по основу службеног надзора и основи за оглашавање решења ништавим, које би постало поништавање без временског

ограничења, или да се споје основи за ванредно укидање и укидање законитог решења.

Уређење **поступка административног извршења** готово да није мењано у односу на важећи ЗУП. Такво поступање налази оправдање у чињеници да органи државне управе којима је послат упитник са питањем да ли је неопходно нешто изменити у овом делу закона нису имали никакве примедбе на важећу правну регулативу. Битнија измена је увођење могућности да у поступку извршења непосредном принудом асистенцију органу који извршава управни акт може да пружи и комунална полиција, а не само Министарство унутрашњих послова. Поред тога, као што је поменуто, у случају неизвршења управног акта, може се изјавити приговор против непредузимања управних радњи које су саставни део извршења. Ово је значајно зато што у супротном странци стоји на располагању само захтев за накнаду штете у парничном поступку или подношење представке, а што, често, неће представљати делотворно средство правне заштите (в. изнад део о приговору). Важећи ЗУП није предвидео такву могућност зато што комунална полиција није постојала кад је он усвојен. С друге стране, проблеми који се јављају у вези са недостатком финансијских средстава за спровођење извршења не могу се решавати ЗУП-ом, него квалитетнијим планирањем буџетских расхода, за шта је претпоставка постојање релевантних података који проистичу из праћења стања по овом питању. Коначно, дисциплинска, материјална и, евентуално, нека друга одговорност могу "подстаћи" службенике да се превазиђе проблем специфичног "ћутања управе" у извршењу решења, ако је проблем искључиво на субјективном плану.

У погледу **прелазних одредаба** неопходно је оставити довољно времена како би се испуниле све неопходне претпоставке за уредну примену ЗУП-а (обука службеника, функционалне анализе и прерасподела службеника, увођење савремене информационе и комуникационе технологије, успостављање или редифинисање и ажурирање службених евиденција, организационе промене, едукација странака, итд.). Сматра се да би 12 месеци од дана ступања на снагу ЗУП-а био период у коме би се све ове активности могле спровести. Имајући у виду дуготрајну примену важећег ЗУП-а (са малим изменама), претпоставка успешних обука је и избегавање непотребних измена, које нису засноване на реалним потребама живота или променама технике и технологије.

С друге стране, поједине одредбе захтевају ранију примену. Реч је, на пример, о одредбама по којима је орган дужан да по службеној дужности прибавља податке о чињеницама о којима се води службена евиденција. Ово нарочито јер таква одредба постоји и у важећем ЗУП-у, али се углавном не примењује. Стога је она подигнута на ниво начела и разрађена је одговарајућим одредбама, уз предвиђање прекршајне одговорности. Зато је у прелазним и завршним одредбама предвиђено да ове одредбе почињу да се примењују истеком 90 дана од дана ступања ЗУП-а на снагу), уз истовремено онемогућавање позивања органа на одредбе посебних закона који другачије уређују ово питање.

Са аспекта правне сигурности и проблема који се у пракси појављују, неопходно је ЗУП-ом јасно одредити прописе који се примењују при поступању у управним стварима. Наиме, посебни закони не дефинишу увек који ће се прописи примењивати у ситуацијама када је од момента започињања поступка до

његовог окончања дошло до промене прописа. У вези са тим је и проблем који настаје услед недостављања закључка о покретању поступка странци, тако да она не може са сигурношћу да зна када је поступак покренут. Стога се предлаже да се, ако посебним законима није другачије одређено, у моменту одлучивања примењују прописи који су важили у време покретања поступка - што значи у моменту подношења захтева странке или обавештавања странке о покретању поступка. Ако је у питању више странака, онда је то моменат подношења првог захтева, односно моменат достављања закључка о покретању поступка првој странци. Ако, пак, о захтеву странке још није одлучено, а нови пропис је повољнији за странку, онда ће се применити нови пропис.

Један од кључних проблема новог ЗУП-а, који карактерише и друге законе, је **његова успешна примена**. У вези са тим неопходно је предузети већи број међусобно повезаних мера:

1) потребно је спровести широку обуку свих службеника који примењују ЗУП, како би се упознали са новим институтима и решењима и како би дошло до промене начина размишљања у смислу јачања сервисне улоге надлежних органа. С друге стране, потребно је упознати грађане са њиховим новим правима и генерално статусом у управном поступку.

2) у погледу посебних закона неопходно је извршити усклађивање са новим решењима Предлога ЗУП-а у дефинисаним роковима, при чему би "терет доказивања" потребе за специфичним уређењем појединих питања (где је то допуштено) требало да буде на органима који те специфичности истичу.

3) Праћење стања у области примене ЗУП-а, ради уочавања могућих проблема и предлагања мера за њихово превазилажење (промена закона и других прописа, обука, додатна опрема, промена начина организовања).

Праћење стања би требало да представља један од кључних послова државне управе. Међутим, у пракси се њему из различитих разлога (непостојање довољне свести о важности овога посла, недовољна аналитичка знања и вештине, непостојање ажурних евиденција о релевантним подацима и сл.) не придаје довољан значај. Последица је да се недовољно разумеју проблеми и њихови узроци у одређеној области, услед чега се често предлажу неодговарајућа решења и мере. Слично је и у области примене ЗУП-а. Органи не располажу елементарним подацима на основу којих би се могла утврдити успешност примене закона, уочити недостаци и њихове врсте (на пример, недовољан број службених лица неопходних за решавање у управним стварима, слаба организација посла, недостатак одређене опреме или софтверских програма и сл.), а самим тим и предузети управо оне мере које ће омогућити превазилажење уочених проблема. Тако, на пример, не постоје подаци о броју првостепених поступака по органима/областима, о броју изјављених жалби, о броју одбачених, одбијених и усвојених жалби, о изјављеним ванредним правним средствима и њиховим последицама, о степену извршења решења и разлозима неизвршења и сл. Ова чињеница је отежала или онемогућила спровођење квалитетније анализе ефеката ЗУП-а и о њој се мора водити рачуна, како би се у будућности створиле претпоставке за неку нову ex ante анализу.

Очигледна је потреба за ажурним вођењем евиденција. Међутим, ту би требало пажљиво одабрати кључне податке, који могу најбоље пружити слику стања

ствари. У супротном, дошло би до непотребног оптерећивања службеника статистичким пословима чији би позитивни ефекти били незнатни, а са друге стране то би им онемогућавало да обављају друге, релевантне, послове. Ово посебно добија на значају у времену смањивања броја запослених и повећања ефикасности рада. Имајући у виду значај ових евиденција, требало би управо приликом њиховог успостављања уложити највећи напор да се креативно одаберу они подаци који ће се пратити у дужем временском периоду, јер би се сталним мењањем избора релевантних података изгубила њихова упоредивост.

Поред успостављања евиденција, неопходно је обезбедити и службенике који ће се бавити аналитичким пословима и располагати одговарајућим знањима и вештинама. У вези са тим, стручно усавршавање има немерљив значај. Такође, потребно је обезбедити централизоване анализе (на нивоу службе Министарства за државну управу и локалну самоуправу) за све органе који примењују ЗУП (уз обавезу да они достављају стандардизоване извештаје), али такође и "децентрализоване" анализе које ће се спроводити по областима/органима државне управе, као и по осталим органима и организацијама који примењују ЗУП. Све наведене анализе би, поред предлагања каснијих измена и допуна ЗУП-а, требало да послуже за усклађивање посебних закона, али и за прерасподелу службеника, анализу потреба за стручним усавршавањем, унапређење информационо-комуникационих система, унапређење организације послова и сл.

Као што је поменуто, а у вези са праћењем стања, посебан значај у периоду после усвајања Предлога ЗУП-а имаће поступак усаглашавања посебних закона са његовим решењима. Суштина ће бити у изражавању свих специфичности посебних области, али управо и само тих специфичности. Тиме би се "терет доказивања" о потреби другачијег уређења појединих питања пренео на предлагаче посебних закона и обезбедило би се веће јединство система управног поступања. Хрватска је у том погледу предузела одређене мере. Наиме, надлежно министарство даје мишљења на нацрте закона и других прописа с аспекта усклађености са одредбама ЗУП-а. Нажалост, показало се да, услед недостатка санкције за неуважавање тих мишљења, у пракси се још увек предлажу закони који прописују друкчије поступање од оног како је прописано ЗУП-ом (и то по правилу позивањем на усклађивање с директивама ЕУ). Зато је хрватском Стратегијом развоја јавне управе 2015-2020 предвиђено прописивање обавезе прибављања претходне изјаве о усклађености посебних прописа с одредбама ЗУП-а у поступку упућивања предлога прописа влади. Овај механизам је замишљен тако да без прибављене изјаве о усклађености прописа са ЗУП-ом законски предлози који садрже процесне одредбе неће моћи да буду упућени у законодавну процедуру.

Решења ЗУП-а су непосредно повезана са низом других закона. Стога је при њиховој изради, изменама и допунама неопходно обезбедити потпуну координацију. То је претпоставка њихове усклађености и успешне примене. Иако је то у овом тренутку тешко обезбедити, најбоље би било да се припремају и предложе скупштини у пакету. Реч је, првенствено, о Закону о управним споровима, Закону о државној управи и Закону о државним службеницима.

У погледу Закона о управним споровима, следећа питања су од значаја: појам управне ствари, број степена организације судске контроле управе (где је, најпре, меродаван Закон о уређењу судова), начин утврђивања чињеничног стања и степен ослањања на чињенично стање које је утврђено у управном поступку и потреба постојања два управна и два управносудска степена.

У погледу Закона о државној управи, неопходно је размотрити да ли је потребно преиспитати и ускладити начела вршења управе, преиспитати врсте и дефиниције послова државне управе (нарочито код пружања јавних услуга), у вези са гарантним актом - да ли мишљење органа треба да буде обавезујуће, ојачати овлашћења републичких органа и повећати одговорност носилаца јавних овлашћења у погледу поверених послова и поверених јавних овлашћења.

У погледу Закона о државним службеницима, Предлог ЗУП-а пружа поузданије критеријуме за оцењивање државних службеника када поступају у управним стварима, као и за индивидуализацију и повећање одговорности за обављање ове врсте послова државне управе. Такође, уједначавањем статуса запослених у органима АП и јединицама локалне самоуправе, као и јавним агенцијама, јавним предузећима и јавним установама, али и независним регулаторним телима у погледу послова поступања у управним стварима, требало би да дође до уједначавања квалитета обављања ових послова. У вези са уједначавањем укупног правног режима службеника у јавној управи је и уједначавање плата за обављање ове категорије послова.

Повезано са проблемима у вези са достављањем управних аката странкама (када почињу да теку преклузивни рокови) неопходно је ускладити решења планираног Закона о електронској управи, обезбедити уредно пријављивање промене пребивалишта и боравишта и повећати одговорност (потенцијалних) странака у вези са тим.

3. Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта? и

4. Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема?

Status quo опција не може дати жељене ефекте имајући у виду да решења у важећем ЗУПу уопште не уређују поједине процесне институте на начин који одговара промењеним друштвеним и техничко-технолошким околностима (нпр. непостојање правне основе за: могућност издавања гарантног акта, коришћење могућности и предности електронске управе, увођење јединственог управног места и сл.) или их не уређују на одговарајући начин (нпр. појам управне ствари, необавезност образлагања одступања од постојеће управне или судске праксе, необавезност обавештавања странке о покретању поступка по службеној дужности - чиме јој се онемогућава да од самог почетка поступка реализује своја процесна права, непостојање индивидуалне одговорности за тражење података од странака које орган може сам да прибави, за неоправдано "ћутање управе", начин пружања правне заштите код управних радњи и пружања јавних услуга, недостаци у систему ванредних правних лекова и сл.). Наведени проблеми не би се могли решити без промене прописа - нпр. искључиво финансијским мерама (нпр. улагањем у савремену информационо-

комуникациону технологију) спровођењем стручног усавршавања државних службеника и других запослених лица која примењују ЗУП или информативним кампањама усмереним ка грађанима, правним лицима и другим странкама. Имајући у виду обим и врсту промена које се предлажу на плану уређивања процесних односа у управним стварима, модел измена и допуна важећег ЗУП-а не би био одговарајући и унео би бројне потешкоће у примени овог закона. Стога је неопходно донети нови ЗУП.

5. На кога ће и како највероватније утицати решења у ЗУП-у?

Имајући у виду да се практично сви грађани и правна лица, као и други субјекти којима је признато својство странке у управном поступку, свакодневно учествују у бројним поступцима ради признавања права или утврђивања обавеза, решења у ЗУП-у имају најшири утицај. С друге стране, највећи број државних службеника, али и службеника органа АП и јединица локалне самоуправе, као и јавних агенција, независних регулаторних и контролних тела, па и јавних предузећа и јавних установа, од процесних закона у највећој мери примењује одредбе ЗУП-а при доношењу управних аката. Такође, потребно је имати у виду да је новим ЗУП-ом проширен појам управних аката и да је проширена његова примена на управне уговоре, управне радње и пружање јавних услуга, са аспекта стварања претпоставки за обезбеђење новог вида заштите субјеката према којима се примењују управне радње, односно корисника јавних услуга, чиме се горе претходно наведене категорије субјеката, појављују у новим улогама у ЗУП-у, несумњиво је да ће последице овог закона бити изузетно раширене.

6. Какве трошкове ће примена ЗУП-а изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима?

Закон о општем управном поступку спада у законе који имају значајан ефекат, с обзиром да се односи на све грађане Републике Србије, те је важно анализирати трошкове и користи које ће примена овог закона донети. Ипак, његова општост, кровни, и у великом делу необавезујући, карактер, намећу питање колико је сврсисходно, а и изводљиво, радити детаљну ех-ante анализу ефеката. Холандско искуство¹ са ЗУП-ом који је у примени већ десетине година нам говори да је у случају таквих системских закона много већа корист од ех-post него ех-ante анализа. Методологија ех-ante анализе ефеката прописа каква се користи у Европској унији није довољно прилагођена анализи оваквих закона, нарочито због изражене социјалне компоненте ефеката које овакви закони имају, а коју је тешко предвидети. С тим у вези, разматра се да се уведе обавеза евалуације ефеката примене ЗУП-а у одређеним временским интервалима (нпр. на пет година, као што је случај са холандским ЗУП-ом).

¹ "Evaluating Administrative Procedure Acts – a Dutch Meta-Study", Anne Meuwese & Michiel Scheltema, 2014.

С обзиром на то да је ЗУП један системски закон и да не можемо проценити обим и динамику усклађивања система са новим ЗУП-ом, тешко је унапред поуздано проценити не само социјалне, већ и административне и фискалне трошкове овог закона. Сам Предлог ЗУП-а оставља могућност органима да почну да користе електронску комуникацију тек кад се стекну неопходни услови/остваре капацитети за тај вид комуникације. Анализом тренутног стања утврдили смо да постоји велика неуједначеност међу органима јавне управе како у поступању, процедурама и односу према странци, тако и у техничкој опремљености. С тим у вези, неким органима ће бити лакше да се прилагоде новинама које нови ЗУП доноси, док ће другима бити потребно време, и подршка. Поред тога, тешко је направити границу између трошкова које ће закон као такав наметнути органима јавне управе, с једне стране, и трошкова које ће наметнути нпр. увођење е-управе као комплементарне мере за стварање једне модерне државе, с друге стране. Нови ЗУП представља само правни основ за увођење одређених института ефикасне и делотворне управе која се понаша одговорно према својим грађанима. Доношење ЗУП-а је само прва активност на том путу, која треба да буде праћена успостављањем техничких и суштинских предуслова за потпуно увођење е-управе, кампањом и промоцијом нових е-услуга које буду увођене, обуком службеника који раде на њима, итд. Акционим планом за реформу јавне управе у РС 2015-2017 предвиђено је да би спровођење ових активности на нивоу државне управе (не и локалне) износило око 500.000 ЕУР (процена Дирекције за електронску управу, МДУЛС). Конкретно, у питању су две активности: 1) Обезбеђивање услова за електронску комуникацију са органима државне управе у спровођењу управног поступка, и 2) Техничко опремање органа државне управе и обука запослених за рад са новим информационом технологијама.

Трошкове имплементације самог ЗУП-а као таквог је тешко проценити, јер ће примена већине одредаба зависити од капацитета самих органа, динамике усклађивања посебних закона и брзине развоја е-управе. Ипак, Министарство државне управе и локалне самоуправе је проценило колико ће имплементација ЗУП-а коштати само министарство у прве две године, када су очекивани трошкови и највиши (због једнократних и краткорочних трошкова прилагођавања). Преглед ових трошкова у наредне две године дајемо испод:

- **Консултантске услуге за правни оквир - 100.000 евра**
 - Припрема подзаконских аката за Закон о управном поступку у 2016. години и припрема посебних закона за Закон о управном поступку у 2017.
- **Јачање капацитета - 700.000 евра**
 - 2016. година – 400.000 евра
 - Припрема дела приручника за полагање државног стручног испита за управни поступак
 - Формирање јединице у МДУЛС за праћење спровођења ЗУП-а, као и припрема обуке и обука запослених у овој јединици

- Анализа потреба за обукама за различите циљне групе, развој методологије обука, идентификација 100 будућих тренера на свим нивоима власти и спровођење тренинга тренера
- Радионице - пет регионалних радионица за начелнике општинских управа/градоначенике и начелнике округа (укупно 200 људи); три радионице за запослене у правосудним органима (укупно 100 људи)
 - 2017. година – 300.000 евра
 - Спровођење 50 обука које изводе обучени тренери
 - Развој електронске обуке за ЗУП (око 100.000 евра)
 - **Промотивна кампања - 100.000 евра**
 - Комуникациона кампања за ЗУП и принципе доброг управљања - припрема комуникационе стратегије и спровођење исте у 2016. (око 60.000) и 2017. години (око 40.000)

С обзиром да ће размена података из службене евиденције бити обавезујућа за све органе, невезано за техничку опремљеност тих органа (тј. органи ће морати да размењују податке традиционалним путем уколико не могу електронским), то значи да ће примена новог закона проузроковати одређене трошкове овим органима, али и смањење прихода. Наиме, органи више неће моћи да захтевају од странке да им достави документа или оверене копије докумената² која они већ имају у службеној евиденцији, те ће изостати и приходи које органи тренутно убирају наплаћујући издавање ових докумената. Ипак, овај губитак прихода за органе ће бити мањи него што ће бити уштеде које ће остварити грађани. Разлог томе је што цена коју грађанин тренутно мора да плати за издавање уверења о држављанству на пример, није у целом свом износу приход за државу, с обзиром да постоје трошкови штампе, трошкови папира и трошкови времена које државни службеник мора да проведе на обради овог захтева. Овде се управо крију уштеде за државу, иако мање интуитивне него оне за грађане.

Највећа корист за државу у том смислу свакако јесте ослобађање капацитета и њихова ефикаснија прерасподела, а и јачање. Наиме, примена новог ЗУП-а са новинама које уводи, имаће за последицу ослобађање одређених службеника који су се бавили пословима који су сувишни (као што је издавање докумената који већ постоје у службеној евиденцији) и могућност њиховог упошљавања на пословима на којима недостаје капацитета. Ово је нарочито важно за државну управу која је, како смо видели у недавној анализи опште државе³, у својим одређеним деловима врло пренапрегнута. Такође, у току израде Предлога ЗУП-а, дошли смо до податка о врло неуједначеној оптерећености извршилаца у различитим органима. На пример, док у Сектору за грађевинске послове и грађевинско земљиште (МГСИ) један извршилац одлучује у просеку о 409 жалби у току године, а у Управи царина (МФ) о 215 жалби годишње, у исто време један извршилац у Сектору финансија, људских ресурса и заједничких послова

² На пример, иако је Извод из матичне књиге рођених у октобру 2010. године постао трајан документ и тиме престала потреба вађења тог документа на сваких шест месеци, неки органи и даље траже оверене копије тог извода које коштају приближно исто као и оригинал тог извода.

³ Позициони документ "Модерна држава – Рационална држава", МДУЛС, јун 2015. године

МУП-а одлучује о свега 5 жалби годишње, а у Министарству културе 12. Поред тога, други највећи проблем управе у Србији јесте њена слаба квалификациона структура. Примена новог ЗУП-а ће значити обуку одређених државних службеника за нове послове, како оних који ће наставити да раде исте послове (али на нови начин), тако и оних који ће бити преквалификовани за друге, потребније, послове.

Као што је већ поменуто, нови ЗУП ће у дугом року донети веће уштеде грађанима него што ће наметнути трошкове држави. С обзиром да више новца у рукама грађана значи већу агрегатну тражњу, то значи и да ће повећање пореских прихода по том основу смањити (а у неком тренутку и потпуно анулирати) негативан фискални утицај који ће одређене одредбе изазвати. Примере уштеда за грађане наводимо у следећем питању.

Што се тиче малих и средњих предузећа, нови ЗУП им неће наметнути никакве трошкове. Мала и средња предузећа ће имати само користи од овог закона, исто као и грађани. Уштеде ће највише осетити мала предузећа или предузетници који немају пуно запослених и који сада троше пуно времена у поступцима са органима јавне управе.⁴

7. Да ли су позитивне последице доношења ЗУП-а такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Имајући у виду главне циљеве Предлога закона о општем управном поступку, као што су моденизовање органа управе и поједностављивање управног поступка, на следећим примерима ћемо илустративно указати само на део финансијских уштеда и користи за грађане применом нових решења и правних института које успостављају нове законске одредбе.

Осим финансијских користи, које се огледају у уштеди трошкова и времена, грађани ће своја права и правне интересе моћи да, на потпунији, поузданији и комфорнији начин остваре у сарадњи са јавном управом, која је оријентисана према њима. На тај начин јавна управа се трансформише у сервис грађана, пружајући им услуге у складу са потребама, на квалитетан, уједначен и приступачан начин.

Одредбама Предлога закона о општем управном поступку успоставља се виши ниво правне сигурности кроз остваривање принципа предвидивости, транспарентности и ефикасности чиме се формира погодно пословно окружење, нарочито за инвестиције. Јавна управа непосредно примењујући прописе у управној материји постаје сигуран ослонац за успешно обављање привредне делатности, нарочито малих и средњих предузећа. Пример 1: Један орган – више услуга

⁴ Једино што би се могло сматрати трошком за грађане и привреду јусе једнократни трошкови усклађивања у смислу важења електронског сертификата како би се могло приступити е-услугама. То је процес који је бесплатан (уколико грађанин има личну карту са чипом) и који не одузима пуно времена. Ипак, то није директна последица овог закона, тако да се у овој анализи нећемо бавити тим трошком.

Промена докумената услед промене презимена. Као пример више услуга које пружа исти орган, а за које се данас подноси одвојен захтев на одвојеним шалтерима исте институције, узећемо пример промене личних докумената по венчању, у случају да један од супружника одлучи да промени презиме. Истраживања показују да осам до 18 одсто жена одлучи да задржи девојачко презиме по удаји. С обзиром да су углавном жене те које мењају презиме, узећемо овај податак као апроксимацију за израчунавање укупног броја супружника који промене презиме у току једне године, и то најконзервативнију процену, тј. да 82% нововенчаних лица мора да промени лична документа због промене презимена. У Београду је број закључених бракова у 2013. години износио 9.408⁵, што значи да је број супружника који су мењали документа по венчању био око 7.715. Од свих докумената која супружник треба да промени, у овој анализи ћемо као пример узети само лична документа која издаје МУП како бисмо представили случај више услуга које пружа један орган. Као пример ћемо узети промену личне карте, пасоша и возачке дозволе.

Преглед процене трошкова за промену ова три документа дајемо у Табели 1.1. која приказује како *status quo* трошкове, тако и потенцијалне трошкове у случају пуне примене релевантних одредаба из Предлога ЗУП-а, а које се тичу јединственог управног места (у овом случају једног шалтера) и обавезе органа јавне управе да размењују документа из службене евиденције.

Тренутна пракса у већини општина у Србији је да супружник прво мора да промени личну карту, како би са истом могао поднети захтев за промену пасоша и возачке дозволе. Ово подразумева два одласка у МУП и три чекања у реду, с обзиром да се у већини општина ови захтеви подносе одвојено. Поред тога, с обзиром да је за промену ових докумената потребно на увид донети и извод из матичне књиге венчаних, извод из матичне књиге рођених и уверење о држављанству, то значи да лице мора издвојити време и новац и за вађење ових докумената. Неретко се ова документа морају извадити у различитим општинама, што подразумева одлазак и чекање у реду у три општине. Наравно, има случајева да се сва три документа могу извадити у једној општини, те за овај пример узимамо да су то у просеку две општине. Поред тога, важно је нагласити да смо у току ове анализе дошли до сазнања да је пракса по општинама изненађујуће неуједначена. Велике разлике постоје и међу београдским општинама, те о разликама о другим јединицама локалне самоуправе у Србији не треба ни говорити. Разликују се цене услуга, методи прикупљања и достављања података, процедуре, процеси... С једне стране, има општина које већ примењују члан 126. постојећег ЗУП-а (нпр. Горњи Милановац, Краљево, Лесковац), док у другим општинама на два шалтера један до другог, траже достављање истих докумената за остваривање два права из исте области.

⁵ Републички завод за статистику (РЗС)

Табела 1.1.

Трошкови промене личних докумената по промени презимена након венчања (РСД)

	Status quo	Предлог ЗУП-а
Промена личне карте		
Извод из матичне књиге венчаних	400	0
Извод из матичне књиге рођених	400	0
Уверење о држављанству	700	0
Образац	928,8	928,8
Трошкови техничке израде	226	226
Трошак времена	1.424,5 ⁶	854,7
Промена пасоша		
Образац - део који иде Заводу за израду новчаница и кованог новца	3.000	3.000
Образац - део уплата јавних прихода буџета РС	600	600
Трошак времена	854,7	0
Промена возачке дозволе		
Накнада за трошкове израде возачке дозволе	250	250
Накнада за издавање возачке дозволе	621	621
Накнада за републичку административну таксу	690	690
Трошак времена	569,8	0
УКУПНО	10.664,8	7.170,5

У Табели 1.1. можемо видети:

- трошкове прибављања извода и уверења које је потребно донети на увид⁷, а које је неопходно извадити јер је презиме промењено, те се не могу корисити већ извађена документа. Уколико би органи јавне управе размењивали податке из службене евиденције, грађани не би морали да сносе ове трошкове

⁶ Процена је да је за одлазак у две општине за прибављање извода и уверења потребно око два сата, одлазак до МУП-а ради подношења захтева око један сат, чекање у реду у просеку око један сат (у случају заказивања путем СМС-а или Интернета нема чекања, док је у случају незаказивања чекање у просеку два сата), одлазак у МУП ради преузимања израђеног документа један сат. То значи да је у просеку потребно пет сати за промену личне карте, што је, изражено у новцу, око 1.425 РСД. Овај трошак времена ја израчунат множењем са ценом сата, која је израчуната као просечна месечна нето плата у РС (преузета из РЗС) подељена са бројем радних сати у месецу, што даје цену сата од 284.9 РСД (44.583 РСД/160 сати).

⁷ Извод из матичне књиге венчаних, извод из матичне књиге рођених и уверење о држављанству се у већини општина могу наручити путем телефона или Интернета, у ком случају бивају дотсваљени на кућну адресу у року од два до пет дана, али цена доставе је у просеку 250 РСД, што је приближно исто цени сата који грађанин потроши у случају да лично вади ова документа.

- трошкове промене три лична документа која смо узели као пример (административне таксе и трошкови израде); ови трошкови бо остали исти и при примени Предлога ЗУП-а
- трошак времена које странка проведе у прибављању докумената у општинама, подношење захтева за промену три лична документа и преузимање израђених докумената.

Видимо да би у случају примене одредаба из ЗУП-а трошкови за грађанина износили 7.170 РСД, док тренутно они износе око 10.665 РСД. Ово значи да би уштеда по особи била 3.495 РСД, што је на годишњем нивоу, за све грађане града Београда који по венчању промене презиме, чак 26.963.925 РСД.

Пример 2: Више органа – једна услуга

Упис детета у предшколску установу. Наведена ситуација је добар пример када више органа одлучује о једном праву, односно, пружа једну услугу – упис детета у предшколску установу. Имајући у виду податак Секретаријатра за образовање и дечју заштиту Градске управе града Београда да је на територији града Београда на конкурс за 2014/2015. годину уписано 15.220, а до 31.12.2014. године 17.738 деце, можемо извести закључак да је велики број корисника наведене услуге.

Можемо приметити да се потребна документација за остваривање овог права разликује у односу на подносиоце захтева, у смислу да ли су родитељи запослени (студенти, власници фирме, уметници) или припадају некој од осетљивих група (самохрани родитељи, деца у хранитељским породицама или смештена у установама социјалне заштите, деца са сметњама у психофизичком развоју или су корисници материјалног обезбеђења). Такође, важно је напоменути да се постоје одређене разлике у неопходној документацији у зависности од места и од предшколске установе. С тим у вези, трошкове и уштеде ћемо приказати на најчесталијем примеру – запослених родитеља са два детета од којих се једно уписује у вртић (оба родитеља у радном односу).

Секретаријат за образовање и дечју заштиту града Београда објављује Конкурс за упис деце у вртиће, који на својим огласним таблама објављују предшколске установе. Пријаву за пријем у вртић подноси родитељ, односно старатељ детета на обрасцу који се преузима у установи, док одлуку о пријему детета доноси Централна комисија коју именује директор установе. Уз захтев доставља се следећа документација:

- Извод из матичне књиге рођених за дете које се пријављује у вртић, као и за осталу децу у породици
- Потврда Дома здравља да је дете способно за колектив
- Потврда послодавца о запослењу, односно потврда ПИО фонда о уписаном радном стажу

У Табели 2.1. приказујемо како status quo трошкове, тако и потенцијалне трошкове у случају пуне примене релеватних одредаба из Предлога ЗУП-а, а које се тичу јединственог управног места (у овом случају једног шалтера) и обавезе органа јавне управе да размењују документа из службене евиденције, а на примеру остваривања права на упис детета у предшколску установу.

Табела 2.1. Трошкови остваривања права на упис детета у предшколску установу (РСД)

Назив органа и списак докумената који се прибављају	Status quo	Предлог ЗУП-а
Матичар		
Извод из матичне књиге рођених за децу	800	0
<i>Трошак времена</i>	569,8	0
Дом здравља		
Потврда да је дете способно за боравак у колективу	0	0
<i>Трошак времена</i>	569,8	569,8
Послодавац / ПИО фонд		
Потврде да су родитељи у радном односу / Потврда ПИО фонда о уписаном стажу	0	0
<i>Трошак времена</i>	569,8	284,9
УКУПНО	2.509,40	854,7

У Табели 2.1. можемо видети:

- трошкове прибављања извода које грађани не би морали да сnose уколико бисмо применили одредбе о размени података из службених евиденција у складу са Предлогом закона о општем управном поступку
- трошкови издавања потврда од стране надлежне здравствене установе и послодавца, односно ПИО фонда
- трошак времена које странка проведе у прибављању докумената у општинама, прибављању потврда надлежних органа и послодавца, односно ПИО фонда.

Имајући у виду наведене податке, закључујемо да тренутно трошкови за грађанина износе 2.509,40 РСД, док би наведени трошкови износили 854,70 РСД, уколико бисмо применили одредбе Предлога ЗУП-а. Уколико износ уштеде од 1.769,80 РСД који би остварили грађани по једном захтеву за упис детета у предшколску установу умножимо са бројем захтева за упис, долазимо до закључка да би уштеда на територији града Београди износила око 29.351.068,60 РСД.

Пример 3: Више органа – више услуга

Рођење детета. Као пример више услуга које пружа више органа, а за које се данас подноси више захтева узећемо пример рођења детета. Ради остваривања различитих права, односно испуњења законских обавеза, које проистичу их чињенице рођења детета, родитељи различитим органима подносе обимну документацију. У овом случају, као пример узећемо пријаву личног имена детета ради уписа у матичне књиге рођених и пријаву пребивалишта детета, као само један сегмент права, односно обавеза која произилазе из чињенице рођења детета.

Према подацима објављеним на сајту Републичког завода за статистику у Србији је 2014. године рођено 66.461 беба. Такође, према подацима сајта

www.zdravlje.org у породицишима на територији града Београда је у истој години рођено 19.904 беба.

Преглед процене трошкова за остваривање ова два захтева дајемо у Табели 3.1. која приказује како status quo трошкове, тако и потенцијалне трошкове у случају пуне примене одредаба из Предлога ЗУП-а, а које се тичу јединственог управног места који омогућава грађанима, у овом примеру родитељима, да уместо обраћања већем броју органа ради остваривања више права, поднесу само један захтев (иницијални захтев се подноси матичару - за пријаву личног имена и пријаву пребивалишта) и обавезе органа јавне управе да размењују документа из службене евиденције, те да по обављеним процедурама родитељима издају потребна уверења ради остваривања права. Тиме се положај странке мења у позитивном смислу резултирајући уштедом времена и средстава.

Тренутна пракса у Србији је да по рођењу детета родитељима предстоји:

Пријава личног имена детета - родитељ има законску обавезу да ради уписа у матичну књигу рођених пријави матичару лично име детета најкасније у року од 30 дана од рођења детета. Међутим, не препоручује се да то буде пре седмог дана од дана рођења (колико је отприлике потребно времена да из породицишта у матичну службу стигне обавештење да је дете рођено). Ако је дете рођено у браку, супружници имају исто презиме и исто држављанство, довољно је да у општину дође један родитељ и понесе извод из матичне књиге венчаних, личну карту, као и личну карту другог родитеља и извод из држављанства за оба родитеља. У наведеној ситуацији запажена је неуједначеност у погледу обавезе присуства једног, односно оба родитеља. У неким општинама је потребно да оба родитеља буду присутна, што може да представља додатну отежавајућу околност родитељима у погледу организације доласка, с обзиром да је потребно обезбедити чување бебе месец дана старости.

Надаље, потребно је да прође око седам дана од пријаве личног имена детета ради уписа у матичну књигу рођених да бисте добили извод из матичне књиге рођених за дете. Због процедуре, која је таква да матичар када родитељ пријави лично име детета, службено шаље у Министарство унутрашњих послова (МУП) захтев за издавање јединственог матичног броја грађана (ЈМБГ), тек када МУП додели број, матичар може издати извод из матичне књиге рођених. Извод из матичне књиге рођених за новорођену децу је бесплатан.

Такође, законска обавеза родитеља је да у року од 3 месеца од рођења детета поднесе пријаву пребивалишта детета надлежном МУП-у. Дакле, родитељ се сада обраћа МУП-у ради пријаве пребивалишта. За пријаву пребивалишта за новорођено дете родитељ је претходно морао да пријави дете матичару за упис у матичну књигу рођених (неопходно је да два пута оде код матичара, а у међувремену матичар се обраћа МУП-у ради издавања ЈМБГ) и да достави на увид своју личну карту, прилаже доказ о плаћеној административној такси.

Табела 3.1. Трошкови (РСД) пријаве личног имена детета ради уписа у матичне књигу рођених и пријаву пребивалишта детета као само један сегмент права, односно обавеза која произилазе из чињенице рођења детета.

	Status quo	Предлог ЗУП-а
Пријава личног имена детета ради уписа у МКР		
Извод из матичне књиге венчаних	420	0
Уверење о држављанству за оба родитеља	1.400	0
Трошак времена	569,8	284,9
Пријава пребивалишта новорођеног детета		
Извод из матичне књиге рођених за дете	0	0
Накнада за републичку административну таксу	300	300
Трошак времена	712,25	0
УКУПНО	3.402,05	584,9

У Табели 3.1. можемо видети:

- трошкове прибављања извода и уверења које је потребно донети на увид, а које је неопходно извадити ради остваривања права која произилазе из чињенице рођења детета. Уколико би органи јавне управе размењивали податке из службене евиденције, грађани не би морали да сnose ове трошкове
- трошкове остваривања наведених права, која смо узели као пример (административне таксе); овај трошак би остао исти и при примени Предлога ЗУП-а
- трошак времена које странка проведе у прибављању докумената у општинама, подношење захтева за остваривање наведених права и преузимање израђених докумената.

Видимо да би у случају примене одредаба из Предлога ЗУП-а трошкови за грађанина износили 584,9 РСД, док тренутно они износе око 3.402,5 РСД. Ово значи да би уштеда по особи била 2.817,6 РСД, што је на годишњем нивоу, за све родитеље у Србији по рођењу детета, чак 187.260.513,6 РСД, односно за родитеље деце рођене на територији града Београда 56.081.510,4 РСД.

8. Да ли ЗУП подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?

Бројне анализе указују да правна сигурност, предвидивост, степен заштите инвеститора, генерално представљају (поред профитабилности инвестиције) кључни фактор за привлачење инвестиција и отварање нових радних места. У земљама са сличним карактеристикама у погледу профитабилности, доступности квалификоване радне снаге и сличних трошкова рада, сличним пореским стопама, али и независно од тих карактеристика, тзв. регулаторна арбитража представља кључни фактор при избору инвеститора у погледу земље у којој ће инвестирати. У вези са тим, процесни статус инвеститора, ажурност при издавању бројних дозвола неопходних за пословање, степен заштите његових права кроз различита правна средства, битно утичу на ово

опредељење. Такође, потребно је имати у виду да ЗУП пружа основу за све управне поступке, независно од области у којој се они спроводе. Стога би требало имати у виду и да би одступања од његових решења морала да буду изузетна и оправдана, како се процедуре не би непотребно компликовале, чиме би се изгубили квалитети који су добијени кодификацијом норми о управном поступку још почетком 20. века.

Нови ЗУП направиће важан допринос кроз увођење управног уговора као новог института. Ово инвеститору гарантује минимум заштите за све стране јавно-приватног партнерства, без могућности да се ниво заштите дерогира другим законима, већ је неопходно да се други закони прилагоде закону о управном поступку. Овим законом се, између осталог, ствара основ за увођење гарантног акта и електронске комуникације са администрацијом, што ће допринети да привредници не лутају по шалтерима, већ да брзо и лако заврше административни поступак. Гарантним актом омогућићемо потенцијалном инвеститору да добије тумачење наших прописа и пре него што одлучи да инвестира код нас, а чиме му се обезбеђује већа сигурност.

9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о ЗУПу?

Министарство државне управе и локалне самоуправе решењем број: 011-00-00241/2014-17 од 10.12.2014. године образовало је Посебну радну групу за припрему текста Предлога закона о општем управном поступку, с обзиром да је Стратегијом реформе јавне управе и Акционим планом за њено спровођење предвиђена реформа управног поступка у циљу унапређења правне сигурности и побољшања привредног амбијента. За чланове Посебне радне групе именовани су представници Министарства државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС), Министарства правде, Министарства привреде, Министарства финансија, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Републичког секретаријата за законодавство, Републичког секретаријата за јавне политике, Генералног секретаријата Владе, Привредне коморе Србије, као и судије Управног суда, професори и експерти управног права из Републике Србије.

Почетак рада Посебне радне групе обележило је одржавање Панел дискусије у Палати Србије дана 23.12.2014. године, са темом „Поступање јавне управе у Републици Србији – транспарентност, одговорност и праћење стања”, а на којој су учествовали представници државних органа, независних тела и стручњаци за управноправну област. Дискусију су отворили Кори Удовички, потпредседница Владе и министарка државне управе и локалне самоуправе, Саша Јанковић, Заштитник грађана и Родољуб Шабић, Повереник за информације од јавног значаја. Неки од закључака овог скупа упућују да је ЗУП моћни механизам промене односа органа и управе, и посебно трансформације органа управе у сервис грађана. На овом скупу је указано да је потребно радити на паралелним изменама Закона о државним службеницима, Закона о државној управи и сл., како би се обезбедили пуни ефекти промена, односно успоставила правила ефикаснијег и ефективнијег поступања управе. Истовремено, учесници су истицали да је неопходно укључити све заинтересоване стране, од управе,

академских стручњака, представника привреде и цивилног друштва, независних тела, као и грађана у процес консултација при изради нових законских решења. Неопходно је паралелно радити на изградњи правног, али и институционалног оквира управе и управног судства, нарочито на плану ефикасности и извршења одлука. Такође, препорука је да се при изради нових законских решења има у виду реална процена капацитете јавне управе, како би очекиване промене биле спроводиве и одрживе уз обезбеђивање константних програма унапређења и подизања капацитета управе. Од конкретних питања, указано је да би и у одредбама ЗУП требало уградити и ојачати аспекте електронске управе, односно комуникације, увођење обавезе јединствених евиденција управних поступака код управних органа, појачавање личне и институционалне одговорности за вођење поступака и квалитет одлука итд.

Након Панел дискусије, чланови Посебне радне групе почели су са интензивним радом на радној верзији Нацрта закона о општем управном поступку, а за основу је узет текст Предлог ЗУП који је рађен у Министарству правде и државне управе и који је повучен из скупштинске процедуре због расписивања ванредних парламентарних избора марта 2014. године. Одржано је 14 састанака Посебне радне групе (дана 12.12.2014. године, 28.01.2015. године, 11.02.2015. године, 25.02.2015. године, 04.03.2015. године, 11.03.2015. године, 18.03.2015. године, 25.03.2015. године, 08.04.2015. године, 15.04.2015. године, 22.04.2015. године, 29.04.2015. године, 06.05.2015. године, 13.05.2015. године), а паралелно са састанцима чланови Посебне радне групе су достављали и своје коментаре, сугестије и предлоге формулација одредаба. У међувремену су прибављани и подаци од државних органа о броју државних службеника који поступају у првом и другом степену у управним стварима и радило се на мапирању посебних закона које државни органи и независна тела примењују у свом раду, а који се односе на управни поступак. Такође је и на молбу Посебне радне групе повереница за заштиту равноправности Невена Петрушић у акту бр. 07-00-4/2015-02 од 04.05.2015. године доставила своје коментаре и примедбе на Радну верзију Нацрта закона о општем управном поступку. Током комуникације и сарадње МДУЛС-а и Поверенице за равноправност нарочито се указивало на неравноправан положај особа са инвалидитетом у управним поступцима, а током израде ових чланова консултована је ова независна контролна институција.

Имајући у виду препоруке са панел дискусије одржане децембра 2014. године, као и обим и сложеност питања везаних за израду ЗУП-а, 1. априла 2015. године одржан је Округли сто у Палати Србија са темом „Новине у управном поступању”, са циљем да се представе нова начела, и нови правни институти: управни уговори, гарантни акт и пружање јавних услуга. У односу на предлог ЗУП-а који је био у скупштинској процедури 2013. године, нове предложене одредбе предвиђају детаљније уређен режим заштите (управни уговори и гарантни акт) и, у извесном смислу, другачију природу (јавне услуге се проширују и на државне органе, јединствено управно место које претпоставља усаглашавање интерних процедура поступања различитих органа). Истовремено, нека од начела су претрпела значајније измене у смислу циља и

обима (начело делотворности, начело законитости и предвидивости, начело употребе језика, начело забране злоупотребе права).

Дана 27. априла 2015. године, у сарадњи са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом, одржан је Консултативни састанак са представницима цивилног друштва. Представници цивилног друштва истицали су, као највећи проблем, неефикасност управе и недостатак одговорности службеника. Очекивања иду ка значајнијем реформском искораку који ће обезбедити подизање квалитета и поштовање рокова од стране органа управе, уз јачање институционалне и личне одговорности службеника.

Дана 19.05.2015. године одржан је Консултативни састанак и са представницима привреде, у сарадњи са Министарством државне управе и локалне самоуправе и Привредне коморе Србије. Питања која су изазвала највећу пажњу односила су се на начело законитости и предвидивости, гарантни акт и природу управног уговора – неједнакост положаја уговорних страна. Истовремено, указано је на проблем поштовања одредби неких посебних закона у којима се предвиђа да су мишљења органа обавезујућа у конкретном предмету (природа гарантног акта), за који се везују случајеви ћутања управе – недавање мишљења.

Дана 21.05.2015. године одржан је Консултативни састанак са представницима регулаторних тела.

Дана 22.05.2015. године одржан је Консултативни састанак са представницима локалне самоуправе, а у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина.

На регионалној конференцији која је организована у сарадњи Министарства државне управе и локалне самоуправе и Регионалне школе јавне управе (ReSPA), указано је да јединствено управно место треба да буде место где би грађани добијали све информације и обрасце уз неопходно повезивање свих грађана преко електронских регистара, као и да је неопходно олакшати процедуру код електронске комуникације. Такође, потребно је свести посебне поступке на минимум и водити рачуна о томе да они буду у складу са ЗУП-ом. Предлог је био и да се смањи број одредаба у Предлогу закона (нарочито у делу који се односи на доказни поступак) и при томе водити рачуна да не дође до дерегулације. Закључено је да треба појаснити управне уговоре и гарантни акт и специфичности везане за њихов правни режим и евентуално дефинисати рокове у краћем трајању због ефикасности поступања јавне управе. Као добра и сврсисходна су нарочито издвојена решења о прослеђивању жалбе другостепеном органу уз обавезно правно мишљење првостепеног органа, одредбе којима је регулисано вођење евиденција, нова решења у делу о ванредним правним средствима и одредбе о прекршајној одговорности. Дискусија је показала колики је значај е-управе и јединственог управног места, значај решења о правним лековима и оних решења која ће омогућити грађанима да лакше остваре комуникацију са органима управе, али и који су то институти и решења која могу изазвати проблеме у тумачењу и примени. Због

бројних новина и потребе да се обезбеди ефикасна и једнообразна примена законских решења, учесници Регионалне конференције су подржали предлог да се Закон донесе са одложеном применом.

У току Јавне расправе одржана је и презентација најважнијих решења у Нацрту ЗУП-а у Привредној комори Београда, дана 15. јуна 2015. године, а одредбе о којима се највише говорило су оне којима су регулисана начела, појам управне ствари, општење органа и странака, достављање, ћутање управе, управни уговор, гарантни акт, електронски документи и јединствено управно место.

Дана 19. јуна 2015. године одржана је Трибина у Адвокатској комори Србије, на којој се такође дискутовало о новинама у Нацрту ЗУП-а, чиме је и овај део стручне јавности укључен у дискусију.

Са члановима Посебне радне групе и представницима Сталне конференције градова и општина и експертима СИГМА-е, одржана је Радионица у Вршцу 23. и 24. јуна 2015. године, ради разматрања и анализе одредаба Нацрта ЗУП-а, а поводом коментара, предлога и сугестија пристиглих током Јавне расправе о Нацрту закона. Начелно је разматран целокупни текст Нацрта закона, указано је на кључне проблеме и најчешће примедбе у току јавне расправе, а експерти СИГМА-е су дали и своје коментаре и сугестије. Сугестија да је потребно појаснити одредбу која се односи на пружање јавних услуга у смислу ко их и коме пружа, како би било јасно да се не односи само на државне органе, већ и на све пружаоце јавних услуга, прихваћена је кроз увођење термина пружаоца јавних услуга за органе и корисника јавних услуга за грађане, којима се ове услуге не пружају уредно и квалитетно. После дуге расправе, није прихваћена сугестија, да је потребно преиспитати решење према којем је искључено право на жалбу трећих лица, којима је захтев за учешћем у поступку одбијен јер немају правни интерес, из разлога што ће трећа лица имати прилику да по ванредним правним средствима користе ово право, као и да оспоравају решење о главној ствари. Такође, није прихваћена сугестија да је потребно брисати или изменити саставне делове решења, а који се односи на обавезу органа да образлажу одступање од ранијих одлука донетих у истој или сличној управној ствари, јер се тиме не уводи прецедентно право, већ само обавеза органа да воде рачуна о постојећој управној пракси и уреде на ефикаснији начин вођење евиденција.

Током јавне расправе учествовало је више стотина представника државних органа, органа државне управе, јединица локалне самоуправе, јавних установа, јавних служби, невладиног сектора и других заинтересованих страна, који су своје предлоге, сугестије и мишљења достављали у писаној форми и већим делом електронским путем. У току саме јавне расправе, своје коментаре и конкретне предлоге (претежно правно-техничке природе) Министарству је доставило писаним путем укупно 18 учесника јавне расправе, међу којима су представници државних органа, локалне самоуправе, цивилног сектора, привредних и адвокатских комора, као и грађани. Многа питања су била разматрана и на форумима који су организовани током јавне расправе. Достављени су нарочито позитивни коментари у вези начела, истицањем да се

на тај начин омогућава успостављање високог нивоа квалитета и ефикасности свих који примењују ЗУП, што су начелно подржали и сви учесници јавне расправе (чл. 5-15.). Доста коментара било је у односу на управни уговор и гарантни акт, с обзиром на то да се ради о новим правним институтима који су у Нацрту ЗУП-а регулисани на општи начин. Стога се већина ових коментара односила на потребу њиховог детаљнијег објашњења, а што је већ учињено кроз Образложење Нацрта закона. Наиме, с обзиром на то да је Закон о општем управном поступку системски и општи закон, њиме је предвиђено да ће се гарантни акт донети када је то посебним законом одређено (члан 18.), а управни уговор када је то посебним законом предвиђено, док ће се супсидијарно у погледу овог института примењивати и одредбе закона којим се уређују облигациони односи. Као добро законско решење је оцењено увођење приговора као ремонстративног правног средства против управних радњи, у ситуацијама када се не доноси управни акт, имајући у виду да не постоји други механизам заштите права и правних интереса странака у тим случајевима. На овај начин се подиже ниво правне сигурности у ситуацијама које се не могу подвести под неки од облика управног поступања (чл. 31. и 32.). Јединствено управно место (члан 42.) представља нови механизам и начин функционисања јавне управе и најједноставнији начин да странке добије управни акт у ситуацији када је за одлучивање у једној или више управних ствари потребно поступање једног или више органа. Овај институт привукао је велико интересовање за дискусију и достављено је више сугестија и мишљења, али без конкретних предлога. Геренерално, највећи број примедба се односио на недоумице око употребе нових законских решења која се односе на „обавештавање“ и „достављање“. С тим у вези смо наведене примедбе прихватили тамо где је било неопходно јасно прецизирати разлику у употреби ових термина, имајући у виду да обавештавање поред формалних облика достављања подразумева и достављање неформалним путем (електронски, мејлом, и сл.). Ипак, једна од важних новина представља управо захтев према управи да правилно примењује одредбе о обавештавању које у ситуацијама где теку преклузивни рокови претпостављају достављање, што је прецизирано одредбама о достављању. (Део трећи, Основна правила поступка, Обавештавање, чл. 66-78.). У односу на одредбе чл. 64 и 65. Нацрта закона, стављена је примедба у погледу потребе доказивања правног интереса трећих лица приликом остваривања права на разгледање списка, а имајући у виду одредбе закона којим се регулише слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштита података о личности. *Наведена примедба је усвојена и одредба је допуњена новим ставом којим је наглашено да се овом одредбом не дира у права трећих лица у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.*

На члан 103. дати су позитивни коментари. Овим чланом регулисана је дужност органа да прибави по службеној дужности податке о којима се води службена евиденција и прописивање прекршајне одговорности за одговорно лице у органу, као и за овлашћено службено лице у органу које поступа противно наведеним одредбама (члан 207.). Поводом коментара на члан 153. Нацрта закона, којим је регулисана жалба у ситуацији кад првостепени орган није издао решење у законом одређеном року (ћутање управе) у смислу да је потребно

предвидети дисциплинску одговорност руководиоца првостепеног органа који није донео решење у законом одређеном року, заузет је став да је већ постигнут задовољавајући ниво правне заштите и правне сигурности успостављањем обавезе другостепеног органа да он сам одлучи о управној ствари уколико првостепени орган у накнадно остављеном року поново не изда решење. У делу који се односи на извршење (Део осми, чл. 192.-206.), а у вези са примедбама које су се односиле на ефикасније спровођење овог дела поступка, у Нацрту ЗУП-а је утврђен рок за доношење решења о извршењу и предвиђена је посебна одговорност за непоступање у том року.

Дана 15.06.2015. године Нацрт закона представљен је на конференцији организованом у Привредној комори Београда.

Дана 19.06.2015. године Нацрт закона представљен је на конференцији организованом у Адвокатској комори Србије.

Како је и планирано Акционим планом за РЈУ, прва верзија Нацрта закона израђена је до краја јуна 2015. године. Очекује се да Закон буде усвојен од стране Владе током септембра 2015. године и да буде упућен у скупштинску процедуру до краја 2015. године.

10. Које ће се мере током примене ЗУПа предузети да би се постигло оно што се ЗУПом предвиђа?

У погледу **прелазних одредаба** неопходно је оставити довољно времена како би се испуниле све неопходне претпоставке за уредну примену ЗУП-а (обука службеника, функционалне анализе и прерасподела службеника, увођење савремене информационе и комуникационе технологије, успостављање или редефинисање и ажурирање службених евиденција, организационе промене, едукација странака, итд.). Сматра се да би 12 месеци од дана ступања на снагу ЗУП-а био период у коме би се све ове активности могле спровести. Имајући у виду дуготрајну примену важећег ЗУП-а (са малим изменама), претпоставка успешних обука је и избегавање непотребних измена, које нису засноване на реалним потребама живота или променама технике и технологије.

С друге стране, поједине одредбе захтевају ранију примену. Реч је, на пример, о одредбама по којима је орган дужан сам да прибави податке којима сам располаже или их може лакше прибавити од странке. Ово нарочито јер таква одредба постоји и у важећем ЗУП-у, али се углавном не примењује. Стога је она подигнута на ниво начела и разрађена је одговарајућим одредбама, уз предвиђање прекршајне одговорности. Зато би у прелазним и завршним одредбама требало предвидети да ове одредбе почињу да се примењују знатно раније (на пример, 3 месеца од дана ступања ЗУП-а на снагу), уз истовремено онемогућавање позивања органа на одредбе посебних закона који другачије уређују ово питање. Једини изузетак би, евентуално, била објективна немогућност да се реализују ове обавезе, што би требало крајње рестриктивно тумачити. Такође, у процесу "хармонизације" одредаба посебних закона са

ЗУП-ом, требало би изричито онемогућити да органи на било који начин ограниче или искључе ове обавезе.

Са аспекта правне сигурности и проблема који се у пракси појављују, неопходно је ЗУП-ом јасно одредити прописе који се примењују при поступању у управним стварима. Наиме, посебни закони не дефинишу увек који ће се прописи примењивати у ситуацијама када је од момента започињања поступка до његовог окончања дошло до промене прописа. У вези са тим је и проблем који настаје услед недостављања закључка о покретању поступка странци, тако да она не може са сигурношћу да зна када је поступак покренут. Стога се предлаже да се, ако посебним законима није другачије одређено, у моменту одлучивања примењују прописи који су важили у време покретања поступка - што значи у моменту подношења захтева странке или обавештавања странке о покретању поступка. Ако је у питању више странака, онда је то моменат подношења првог захтева, односно моменат достављања закључка о покретању поступка првој странци. Ако, пак, о захтеву странке још није одлучено, а нови пропис је повољнији за странку, онда ће се применити нови пропис.

Један од кључних проблема новог ЗУП-а, који карактерише и друге законе, је његова **успешна примена**. У вези са тим неопходно је предузети већи број међусобно повезаних мера:

- 1) потребно је спровести широку обуку свих службеника који примењују ЗУП, како би се упознали са новим институтима и решењима и како би дошло до промене начина размишљања у смислу јачања сервисне улоге надлежних органа. Конкретне мере су следеће:
 - анализа предуслова за спровођење обука за службенке који примењују ЗУП, развити методологију предавања и садржај обука;
 - иднетификација и селекција 100 предавача који ће учествовати у програму обуке предавача (50 предавача са нивоа централне државне управе и 50 предавача са нивоа локалне самоуправе);
 - извођење програма обуке службеника који ће примењивати нове одредбе ЗУП-а, а које ће изводити обучени предавачи, у складу са предвиђеном динамиком (50 тренинга по 20 службеника, укупно 1000 службеника)
 - припрема и организација дводневне стручне радионице за градоначелнике и председнике општина, у складу са предвиђеном динамиком (5 радионица за 40 учесника, укупно 200 учесника);
 - припрема и организација дводневне стручне радионице за судије управног суда, јавног тужиоца, правобранитеља и стручно особље (100 учесника), у складу са предвиђеном динамиком (3 радионице);
 - осмишљавање и спровођење обуке у електронском облику за запослене у јавној управи;

С друге стране, потребно је упознати грађане са њиховим новим правима и генерално статусом у управном поступку, кроз примену следећих мера:

- испитивање предуслова комуникационе стратегије;
- припрема комуникационе стратегије;

- примена мера комуникационе стратегије;
- 2) у погледу посебних закона неопходно је извршити усклађивање са новим решењима Предлога ЗУП-а у дефинисаним роковима, при чему би "терет доказивања" потребе за специфичним уређењем појединих питања (где је то допуштено) требало да буде на органима који те специфичности истичу. Мере које су предвиђене састоје се од припреме и усвајања подзаконских аката и других прописа неопходних за примену ЗУП-а, као и припреме измена и допуна закона и других прописа који уређују посебне управне поступке;
 - 3) Праћење стања у области примене ЗУП-а, ради уочавања могућих проблема и предлагања мера за њихово превазилажење (промена закона и других прописа, обука, додатна опрема, промена начина организовања).

Праћење стања би требало да представља један од кључних послова државне управе. Међутим, у пракси се њему из различитих разлога (непостојање довољне свести о важности овога посла, недовољна аналитичка знања и вештине, непостојање ажурних евиденција о релевантним подацима и сл.) не придаје довољан значај. Последица је да се недовољно разумеју проблеми и њихови узроци у одређеној области, услед чега се често предлажу неодговарајућа решења и мере. Слично је и у области примене ЗУП-а. Органи не располажу елементарним подацима на основу којих би се могла утврдити успешност примене закона, уочити недостаци и њихове врсте (на пример, недовољан број службених лица неопходних за решавање у управним стварима, слаба организација посла, недостатак одређене опреме или софтверских програма и сл.), а самим тим и предузети управо оне мере које ће омогућити превазилажење уочених проблема. Тако, на пример, не постоје подаци о броју првостепених поступака по органима/областима, о броју изјављених жалби, о броју одбачених, одбијених и усвојених жалби, о изјављеним ванредним правним средствима и њиховим последицама, о степену извршења решења и разлозима неизвршења и сл. Ова чињеница је отежала или онемогућила спровођење квалитетније анализе ефеката ЗУП-а и о њој се мора водити рачуна, како би се у будућности створиле претпоставке за неку нову *ex ante* анализу.

Очигледна је потреба за ажурним вођењем евиденција. Међутим, ту би требало пажљиво одабрати кључне податке, који могу најбоље пружити слику стања ствари. У супротном, дошло би до непотребног оптерећивања службеника статистичким пословима чији би позитивни ефекти били незнатни, а са друге стране то би им онемогућавало да обављају друге, релевантне, послове. Ово посебно добија на значају у времену смањивања броја запослених и повећања ефикасности рада. Имајући у виду значај ових евиденција, требало би управо приликом њиховог успостављања уложити највећи напор да се креативно одаберу они подаци који ће се пратити у дужем временском периоду, јер би се сталним мењањем избора релевантних података изгубила њихова упоредивост.

Поред успостављања евиденција, неопходно је обезбедити и службенике који ће се бавити аналитичким пословима и располагати одговарајућим знањима и

вештинама. У вези са тим, стручно усавршавање има немерљив значај. Такође, потребно је обезбедити централизоване анализе (на нивоу службе Министарства за државну управу и локалну самоуправу) за све органе који примењују ЗУП (уз обавезу да они достављају стандардизоване извештаје), али такође и "децентрализоване" анализе које ће се спроводити по областима/органима државне управе, као и по осталим органима и организацијама који примењују ЗУП. Све наведене анализе би, поред предлагања каснијих измена и допуна ЗУП-а, требало да послуже за усклађивање посебних закона, али и за прерасподелу службеника, анализу потреба за стручним усавршавањем, унапређење информационо-комуникационих система, унапређење организације послова и сл.

Као што је поменуто, а у вези са праћењем стања, посебан значај у периоду после усвајања Предлога ЗУП-а имаће поступак усаглашавања посебних закона са његовим решењима. Суштина ће бити у изражавању свих специфичности посебних области, али управо и само тих специфичности. Тиме би се "терет доказивања" о потреби другачијег уређења појединих питања пренео на предлагаче посебних закона и обезбедило би се веће јединство система управног поступања. Унети хрватско искуство

Решења ЗУП-а су непосредно **повезана са низом других закона**. Стога је при њиховој изради, изменама и допунама неопходно обезбедити потпуну координацију. То је претпоставка њихове усклађености и успешне примене. Иако је то у овом тренутку тешко обезбедити, најбоље би било да се припремају и предложе скупштини у пакету. Реч је, првенствено, о Закону о управним споровима, Закону о државној управи и Закону о државним службеницима.

У погледу Закона о управним споровима, следећа питања су од значаја: појам управне ствари, број степена организације судске контроле управе (где је, најпре, меродаван Закон о уређењу судова), начин утврђивања чињеничног стања и степен ослањања на чињенично стање које је утврђено у управном поступку и потреба постојања два управна и два управносудска степена.

У погледу Закона о државној управи, неопходно је размотрити да ли је потребно преиспитати и ускладити начела вршења управе, преиспитати врсте и дефиниције послова државне управе (нарочито код пружања јавних услуга), у вези са гарантним актом - да ли мишљење органа треба да буде обавезујуће, ојачати овлашћења републичких органа и повећати одговорност носилаца јавних овлашћења у погледу поверених послова и поверених јавних овлашћења.

У погледу Закона о државним службеницима, ЗУП би требало да пружи поузданије критеријуме за оцењивање државних службеника када поступају у управним стварима, као и за индивидуализацију и повећање одговорности за обављање ове врсте послова државне управе. Такође, уједначавањем статуса запослених у органима АП и јединицама локалне самоуправе, као и јавним агенцијама, јавним предузећима и јавним установама, али и независним

регулаторним телима у погледу послова поступања у управним стварима, требало би да дође до уједначавања квалитета обављања ових послова. У вези са уједначавањем укупног правног режима службеника у јавној управи је и уједначавање плата за обављање ове категорије послова.

Повезано са проблемима у вези са достављањем управних аката странкама (када почињу да теку преклузивни рокови) неопходно је ускладити решења планираног Закона о електронској управи, обезбедити уредно пријављивање промене пребивалишта и боравишта и повећати одговорност (потенцијалних) странака у вези са тим.

ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ
--

1. Овлашћени предлагач прописа: Влада

Обрађивач: Министарство државне управе и локалне самоуправе

2. Назив прописа

Предлог закона о општем управном поступку

Draft Law on General Administrative Proceeding

3. Усклађеност прописа са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Прелазни споразум)

а) Одредба Споразума и Прелазног споразума која се односе на нормативну саржину прописа

б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума и Прелазног споразума

в) Оцена испуњености обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума

г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума

д) Веза са Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније

Предлог закона није предмет усклађивања са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), нити је предвиђен Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније.

4. Усклађеност прописа са прописима Европске уније

а) Навођење примарних извора права ЕУ и усклађеност са њима

б) Навођење секундарних извора права ЕУ и усклађеност са њима

в) Навођење осталих извора права ЕУ и усклађеност са њима

г) Разлози за делимичну усклађеност, односно неусклађеност

д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености прописа са прописима Европске уније

Предлог закона није предмет усклађивања са прописима Европске уније

5. Уколико не постоје одговарајући прописи Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност треба констатовати ту чињеницу. У овом случају није потребно попуњавати Табелу усклађености прописа.

Не постоје одговарајући прописи са којима је потребно обезбедити усклађеност.

6. Да ли су претходно наведени извори права ЕУ преведени на српски језик?

-

7. Да ли је пропис преведен на неки службени језик ЕУ?

Преведен је на енглески језик

8. Учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености

Будући да нема секундарних извора права у материји коју уређује овај предлог закона, приликом израде прописа није било потребе за учешћем консултаната.